

WORKING PAPER

MULTILINGUAL ABRIDGED EDITION
PROVISIONAL VERSION

DA	UNGE LANDBRUGERES FREMTID I DEN EUROPÆISKE UNION
DE	DIE ZUKUNFT JUNGER LANDWIRTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION
EL	ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΑΓΡΟΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
EN	THE FUTURE OF YOUNG FARMERS IN THE EUROPEAN UNION
ES	EL FUTURO DE LOS JÓVENES AGRICULTORES EN LA UNIÓN EUROPEA
FI	NUORTEN MAANVILJELIJÖIDEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA
FR	L'AVENIR DES JEUNES AGRICULTEURS DANS L'UNION EUROPÉENNE
IT	IL FUTURO DEI GIOVANI AGRICOLTORI NELL'UNIONE EUROPEA
NL	DE TOEKOMST VAN JONGE LANDBOUWERS IN DE EUROPESE UNIE
PT	O FUTURO DOS JOVENS AGRICULTORES NA UNIÃO EUROPEIA
SV	FRAMTIDEN FÖR UNGA JORDBRUKARE I EUROPEISKA UNIONEN

WORKING PAPER

MULTILINGUAL ABRIDGED EDITION **PROVISIONAL VERSION**

DA	UNGE LANDBRUGERES FREMTID I DEN EUROPÆISKE UNION
DE	DIE ZUKUNFT JUNGER LANDWIRTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION
EL	ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΑΓΡΟΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
EN	THE FUTURE OF YOUNG FARMERS IN THE EUROPEAN UNION
ES	EL FUTURO DE LOS JÓVENES AGRICULTORES EN LA UNIÓN EUROPEA
FI	NUORTEN MAANVILJELIJÖIDEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA
FR	L'AVENIR DES JEUNES AGRICULTEURS DANS L'UNION EUROPÉENNE
IT	IL FUTURO DEI GIOVANI AGRICOLTORI NELL'UNIONE EUROPEA
NL	DE TOEKOMST VAN JONGE LANDBOUWERS IN DE EUROPESE UNIE
PT	O FUTURO DOS JOVENS AGRICULTORES NA UNIÃO EUROPEIA
SV	FRAMTIDEN FÖR UNGA JORDBRUKARE I EUROPEISKA UNIONEN

This document is an abridged multilingual edition.

The complete study is available as provisional version in English only under number AGRI 134 of the „Agriculture, Forestry and Rural Development Series“ from the European Parliament’s Directorate General for Research.

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorized, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

At the end of this document please find a full list of the other publications in the *Agriculture, forests and rural development* Series.

Publisher: European Parliament
L-2929 Luxembourg

Author: Ross Gordon Consultants, Belgium

Editor: Mr. Jean-François TRONQUART
Directorate General for Research
Division for Agriculture, Regional Policy and Transport, Development
Robert Schuman Building
Office 06B034
Tel: (352) 4300 23424
Fax: (352) 4300 27719
E-mail: jtronquart@europarl.eu.int

Manuscript completed in April 2000.

TABLE OF CONTENTS

DA	
UNGE LANDBRUGERES FREMTID I DEN EUROPÆISKE UNION	5
DE	
DIE ZUKUNFT JUNGER LANDWIRTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION	17
EL	
ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΑΓΡΟΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	29
EN	
THE FUTURE OF YOUNG FARMERS IN THE EUROPEAN UNION	41
ES	
EL FUTURO DE LOS JÓVENES AGRICULTORES EN LA UNIÓN EUROPEA	51
FI	
NUORTEN MAANVILJELIJÖIDEN TULEVAISUUS EUROOPAN UNIONISSA ...	63
FR	
L'AVENIR DES JEUNES AGRICULTEURS DANS L'UNION EUROPÉENNE	75
IT	
IL FUTURO DEI GIOVANI AGRICOLTORI NELL'UNIONE EUROPEA	87
NL	
DE TOEKOMST VAN JONGE LANDBOUWERS IN DE EUROPESE UNIE	99
PT	
O FUTURO DOS JOVENS AGRICULTORES NA UNIÃO EUROPEIA	111
SV	
FRAMTIDEN FÖR UNGA JORDBRUKARE I EUROPEISKA UNIONEN	123

Resumé

1. Indledning

Denne undersøgelse er bestilt af Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Forskning (Afdelingen for Landbrug, Fiskeri, Skovbrug og Udvikling af Landdistrikter). Den kan eventuelt senere danne grundlag for yderligere initiativer fra Europa-Parlamentets side samt forslag til aktiviteter udført af andre EU-institutioner.

Undersøgelsen er en analyse af unge landbrugeres nuværende situation i EU og i seks ansøgerlande i "første bølge" (Cypern, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien).

I undersøgelsen beskrives de unge landbrugeres øjeblikkelige problemer. Beskrivelsen er baseret på statistiske oplysninger og på udtalelser fra en lang række kilder, som er blevet kontaktet og undersøgt, både på EU-plan og på nationalt plan.

Derefter er der foretaget en analyse af, hvordan EU og de nationale regeringer griber løsningen af problemerne an. Det lægges vægt på initiativer, der gennemføres på EU-plan, da Europa-Parlamentets primære interesse gælder dette niveau. I undersøgelsen forsøger man navnlig at vurdere resultaterne og virkningerne af de forskellige foranstaltninger, der er gennemført, og man gennemgår nogle specifikke, supplerende spørgsmål såsom de pågældende landes skatte- og afgiftspolitik.

For at kunne samle trådene fra den forskning, der er udført med henblik på undersøgelsen, er der udarbejdet en matrix, hvor man prioriterer de problemer, som unge landbrugere fortsat står overfor trods EU's og de enkelte landes bestræbelser på at hjælpe dem med at løse disse problemer.

På grundlag af en vurdering af de fortsatte problemer, som unge landbrugere står overfor, indeholder undersøgelsen forslag til kommende EU-aktioner, der kan afhjælpe denne situation, hvor det er muligt med udgiftsangivelse.

Det er vigtigt at understrege, at undersøgelsen drejer sig om de unge landbrugeres problemer inden for den generelle og kendte politiske sammenhæng. Undersøgelsen indeholder f.eks. ikke forslag til grundlæggende ændringer af EU's landbrugspolitik (selvom der fremsættes bemærkninger til dette emne). Undersøgelsen indeholder derimod konkrete og gennemførlige forslag til foranstaltninger i løbet af de kommende år baseret på de eksisterende politiske rammer.

2. Baggrundoplysninger om landbruget i EU og i ansøgerlandene

De anvendte data er så vidt muligt hentet fra kilder på EU-plan (f.eks. EUROSTAT og FADN – Informationsnettet for Landøkonomisk Bogføring). Der er foretaget sammenligninger mellem situationen i henholdsvis 1990 og 1997, idet sidstnævnte år er det seneste, for hvilket der er et fuldstændigt sæt af pålidelige statistikker til rådighed. Hvor sådanne data ikke er til rådighed (f.eks. sammenlignelige 1990-tal for Østrig, Finland og Sverige), anvendes de bedste alternative tal. For ansøgerlandenes vedkommende findes der ingen dataserier baseret på konsekvente kriterier; for disse lande har man anvendt de bedste alternativer.

Landbruget i EU er kendetegnet ved en løbende omstrukturering. Dette har generelt betydet og betyder fortsat et fald i det samlede antal landbrugsbedrifter (19% er forsvundet mellem 1990 og 1997 i EU-12), som har været ledsaget af en støt stigning i bedrifternes gennemsnitlige størrelse (fra 13,3 ha i 1990 til 18,4 ha i 1997). Andelen af bedrifter, der drives som familiebrug, har ligget stabilt på samme niveau. Ifølge en ny beretning fra Revisionsretten (baseret på data fra EUROSTAT) er omkring 98% af alle bedrifter i EU familiebrug.

En grov ekstrapolation af disse tal viser, at antallet af unge landbrugere vil falde kraftigt i løbet af de næste 30 år. Selvom dette virker urealistisk, står det klart, at det nu er på sin plads med en analyse af, hvilke muligheder de unge landbrugere har for at undgå denne situation.

Samtidig har landbrugets relative betydning inden for EU's økonomi for så vidt angår bidraget til BNP, produktionsværdi og beskæftigelse været faldende. Dette har konsekvenser for argumenterne, der bruges til at begrunde de offentlige udgifter til landbruget.

Udviklingen inden for landbrugsindkomster gennemgås kort. Landbrugsindkomsterne er notorisk ustabile (med betydelige udsving fra år til år). Dette aspekt analyseres ikke til bunds i undersøgelsen, og derfor søger man ikke at uddrage konklusioner på grundlag af tallene for et eller to år.

Naturligvis er der forskel på situationen i de enkelte medlemsstater og ansøgerlande, undertiden betydelige forskelle. De gennemgående tendenser er imidlertid grundlæggende fælles for alle.

3. Situationen for unge landbrugere i EU og ansøgerlandene

Antallet af landbrugere i de forskellige aldersgrupper er blevet undersøgt, igen for perioden 1990 til 1997. Overordnet er antallet af landbrugere faldende. Men inden for de samlede tal er der forskel på, hvor kraftigt et fald der er tale om.

I gruppen under 35 år konstateres der et betydeligt fald (28%) i EU. Dette skal sammenholdes med faldet i antal landbrugere i de tre følgende kategorier, 35-44 år (19%), 45-54 år (21%) og 55-64 år (25%). Dette er meget nedslående set ud fra en ung landbrugers synspunkt. Mere bekymringsvækkende er faldet i aldersgruppen over 65, som er på mindre end 3%, hvilket antyder, at de ældre landbrugere ikke trækker sig tilbage og lader deres landbrug gå videre til den yngre generation.

Et andet sæt tal viser, at antallet af unge landbrugere i forhold til det samlede antal landbrugere er faldende over hele EU. Dette er ikke blot et gennemsnitstal. Billedet er det samme for næsten alle medlemsstater. Antallet af unge landbrugere som en procentdel af det samlede antal landbrugere er faldet fra 8,75% til 7,68% i perioden 1990 til 1997 (mens andelen af landbrugere over 65 år er steget fra 23,28% til 27,76%).

I undersøgelsen har man analyseret disse data yderligere og undersøgt antallet af unge landbrugere inden for de forskellige kategorier af bedriftsstørrelser samt i forhold til bedriftens økonomiske resultater. Disse data tyder på, at de unge landbrugere tiltrækkes af større og/eller (økonomisk) mere rentable bedrifter. Dette er vigtigt, idet de politiske målsætninger kan baseres på antagelser om den type bedrifter, som de potentielle unge landbrugere vil være interesserede i.

Der foretages en kort analyse af de unge landbrugeres situation inden for de forskellige produktionssektorer. Det er vanskeligt at uddrage konklusioner på dette grundlag med hensyn til de forskellige produktionstypers fordele for unge landbrugere, og situationen varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat.

For ansøgerlandenes vedkommende er det vanskeligt at finde pålidelige data om unge landbrugere. De data, der anvendes i undersøgelsen, kan ikke anvendes til sammenligninger med situationen i EU. Generelt antyder de, at antallet af unge landbrugere er stigende, men at der er en betydelig strukturel forandring på vej.

4. Problemer ved den nuværende situation

Efter den statistiske analyse af de unge landbrugeres situation går man i undersøgelsen videre med at se på de specifikke problemer, som afdækkes gennem analyserne.

4.1. Etableringsudgifter

Dette har længe været og er fortsat det største enkeltproblem for unge mennesker, der ønsker at blive landbrugere. De omfatter: salgs- og forpagtningsudgifter til jord, udgifter til maskiner, udgifter til forbedring af bedriften, udgifterne til at forsørge mere end én familie i overdragelsesperioden, gældsbyrden ved at købe medarvinger ud samt køb af produktionsrettigheder. Det gælder endvidere, at med tendensen til større bedrifter øges disse udgifter. Udgifterne varierer fra medlemsstat til medlemsstat, ikke mindst som følge af konkurrencen mellem forskellige samfundsgrupper om de knappe jordressourcer.

4.2. Generationsskifte

Der findes mange juridiske og skattemæssige hindringer for nye landbrugere. Også her er der forskel medlemsstaterne imellem. I undersøgelsen forsøger man at identificere de mest hensigtsmæssige arve- og beskatningssystemer for unge landbrugere.

4.3. Køn

Kvinder, der forsøger at etablere sig som selvstændige landbrugere, eller som har status af medhjælpende ægtefælle, står over for særlige problemer ud over de samme som deres mandlige kolleger. Disse omfatter utilstrækkelige socialsikringsregler (f.eks. barsels- og børnepasningsorlov) og utilstrækkelige uddannelsesmuligheder. Ikke desto mindre er andelen af kvindelige landbrugere stigende.

4.4. Almen og faglig uddannelse

En utilstrækkelig og/eller uhensigtsmæssig almen og faglig uddannelse er et generelt problem for unge landbrugere og ikke blot for de kvindelige.

4.5. Krisen i landdistrikterne

I modsætning til mange af deres ældre kolleger kan de potentielle unge landbrugere vælge, hvorvidt de ønsker at gå inden for landbruget. Krisen i mange af Europas landdistrikter med hensyn til infrastruktur, aktiviteter og socialt liv betyder, at landbruget bliver mindre attraktivt.

Billedet er meget forskelligartet på regionalt plan med nogle (ofte fjerntliggende) områder, der står over for betydelige problemer.

4.6. Affolkning af landdistrikterne

Affolkningen må ikke forveksles med krisen i landdistrikterne eller mere specifikt med situationen inden for landbruget. I nogle tilfælde (f.eks. i visse regioner i Nederlandene eller i Det Forenede Kongerige) er der endda tale om befolkningstilvækst på landet. Dette kan imidlertid dække over et faldende antal landbrugere, en dårlig økonomi inden for landbruget og manglende fremtidsudsigter for unge landbrugere.

4.7. Sociale problemer

Dette er en bred kategori. I undersøgelsen fremhæves nogle punkter, som man har fundet frem til gennem forskningen. Krisen med hensyn til landdistrikternes infrastruktur og beskæftigelsesudsigterne påvirker f.eks. landlivets tiltrækning på alle unge mennesker, men navnlig kvinderne. Dette medfører, at kvinderne udvander fra visse områder, hvilket giver en uensartet befolkningsstruktur. I de fem nye tyske delstater har man et særligt problem med høj arbejdsløshed i byerne. Dette har medført en større interesse for landbrug, end der måske ellers ville have været. Dette fører på længere sigt til en yderligere krise i landdistrikterne. Sådanne problemer er måske mest akutte i ansøgerlandene, hvor landbruget har økonomisk trange kår, og de sociale strukturer er i opbrud.

4.8. Generelle problemer

To af de største problemer, som blev påvist gennem forskningen, har været landbrugets generelle økonomiske problemer og landbrugets dårlige ry hos befolkningen. Førstnævnte problem har åbenlyse konsekvenser for unge landbrugere in spe – de vil efter al sandsynlighed finde en mere givtig beskæftigelse. Konsekvenserne af sidstnævnte problem er mere subtile – landbruget bliver et "ikke-attraktivt" erhverv. Sådanne generelle problemer kan ikke afhjælpes gennem løsninger, der udelukkende er rettet mod unge landbrugere.

5. Gældende foranstaltninger på EU-plan og på nationalt plan til løsning af unge landbrugeres problemer

I denne del af rapporten undersøges de foranstaltninger, der allerede er indført, og som har til formål at løse de problemer, der blev belyst i ovenstående analyse. Undersøgelsen går videre end til blot en beskrivelse af disse foranstaltninger. Den dækker foranstaltninger, der er rettet specifikt mod unge landbrugere, og ligeledes foranstaltninger, som indirekte kan gavne dem. Man ser nærmere på deres hidtidige anvendelse (så vidt muligt) og uddrager konklusioner vedrørende deres effektivitet.

I undersøgelsen ser man ligeledes på nationale beskatningsordninger, de mulige virkninger af EU's seneste reformproces Agenda 2000 samt de mulige virkninger af EU's udvidelse.

Endelig opstiller man i undersøgelsen en prioriteringsliste over de unge landbrugeres problemer under hensyntagen til effektiviteten af de foranstaltninger, der allerede er indført til støtte for denne gruppe. Resultatet er et billede af de unge landbrugeres situation efter gennemførelsen af EU's og de enkelte landes forsøg på at hjælpe dem.

5.1. Foranstaltninger på EU-plan

Foranstaltningerne på EU-plan består hovedsagelig i tilpasninger af den generelle strukturstøtte til landbruget (finansieres dels af EU og dels af medlemsstaterne). De unge landbrugere er dermed berettigede til udbetaling af særlig støtte til deres første etablering som landbrugere og til forhøjet investeringsstøtte til forbedringer af bedriften. Der er endvidere tale om finansiering af almen og faglig uddannelse samt beskæftigelsesfremme. EU-ordningen om førtidspension indeholder ligeledes visse fordele for de unge landbrugere.

I rapporten skitseres det, hvordan Agenda 2000-“pakken” ændrer de unge landbrugeres situation. Mens den nye fokusering på udvikling af landdistrikter under Agenda 2000 teoretisk er nyttig for landbrugere, og mulighederne for etableringsstøtte forbedres, reduceres visse andre områder af støtten til unge landbrugere (f.eks. uddannelse).

Man må ikke glemme, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at gennemføre nogen af EU-foranstaltningerne for unge landbrugere.

5.2. Foranstaltninger på nationalt/regionalt plan

Dette afsnit omhandler både gennemførelsen af EU-foranstaltninger på nationalt plan og foranstaltninger, der udelukkende findes på nationalt eller regionalt plan.

Hvad angår gennemførelsen af EU-foranstaltningerne på nationalt plan, klarer medlemsstaterne sig meget forskelligt. Dette er ikke så meget udtryk for deres holdning over for unge landbrugere som for deres generelle filosofi vedrørende behandlingen af alle landbrugere. Nogle medlemsstater (f.eks. Nederlandene og Det Forenede Kongerige) anvender således knap nok de EU-foranstaltninger, der tilbydes. Andre (som f.eks. adskillige medlemsstater i det sydlige Europa) anvender generelle strukturforanstaltninger i et forsøg på at modernisere deres landbrug og ikke specifikt til fordel for unge landbrugere. En tredje gruppe (heriblandt Belgien, Danmark og Frankrig) fører en aktiv politik for at lette unge landbrugeres etablering.

Ansøgerlandene har endnu ikke adgang til de vigtigste EU-foranstaltninger, men der foretages en gennemgang af deres egne nationale foranstaltninger, og det samme gælder de omfattende, strukturelle ændringer, de har oplevet siden 1990.

I denne del af undersøgelsen skitserer man ligeledes andre foranstaltninger, som kan være nyttige for unge landbrugere. Således kan nogle af markedsordningerne under den fælles landbrugspolitik (f.eks. for mælk) omfatte en præferenceordning for unge landbrugere. Det gælder ikke for mange af de øvrige.

5.3. Betragtninger om de nationale skattesystemer

Man må ikke glemme, at de direkte støtteforanstaltninger over for unge landbrugere fra EU's og medlemsstaternes side er ret begrænsede. Indirekte kan skattesystemerne i nogle medlemsstater begunstige de unge landbrugere (eller det modsatte). I undersøgelsen gennemgår man derfor nogle af de synlige fordele og ulemper ved de nationale skattesystemer.

5.4. Konklusioner vedrørende anvendelsen af de nuværende støtteforanstaltninger for unge landbrugere

Der er foretaget en analyse af, hvordan EU-foranstaltningerne anvendes i medlemsstaterne. Der fremlægges statistikker for EU-medlemsstaternes relative "resultater". Der er udarbejdet en sammenfatning af de forskellige måder, hvorpå bistanden ydes. Der udledes forskellige konklusioner.

Der er udformet et mål for den relative betydning og det relative udbytte af de vigtigste EU-foranstaltninger til støtte for unge landbrugere (idet der korrigeres for den samlede landbrugsindkomst og leveomkostningerne i medlemsstaterne). Selvom dette er en ret grov målemetode for den relative bistand til unge landbrugere, tegner der sig dog et billede. Det viser helt tydeligt, at lande med mere komplekse støtteordninger for unge landbrugere ikke nødvendigvis i **faktiske tal** yder større bistand til de unge landbrugere. Når man ser på etableringsstøtten og de øgede investeringstilskud til unge landbrugere, viser det sig, at de lande, der bruger flest penge på subsidier, ikke nødvendigvis udbetaler flest penge pr. modtager.

5.5. Virkningen af EU's støtteforanstaltninger for unge landbrugere

Det skal navnlig bemærkes, at EU ikke har afsluttet evalueringen af virkningerne af støtteforanstaltningerne over for unge landbrugere. Dette blev også fremhævet i Revisionsrettens seneste beretning. Derfor har EU-myndighederne kun et begrænset reelt indblik i, hvor effektivt skatteydernes penge er givet ud på dette område.

Det er vanskeligt at uddrage konklusioner udelukkende på grundlag af statistikker. En grov målestok for resultaterne kunne være, hvorvidt antallet af unge landbrugere er stigende i de medlemsstater, der anvender EU-foranstaltningerne. Men eftersom det samlede antal landbrugere (og antallet af unge landbrugere) er faldende, ville det være uhensigtsmæssigt udelukkende at anvende dette som grundlag. Frankrig har f.eks. den mest velstrukturerede og omfattende etableringsordning for unge landbrugere blandt alle medlemsstaterne, og alligevel falder antallet af landbrugere og unge landbrugere fortsat i Frankrig.

6. Agenda 2000's mulige virkninger for unge landbrugere

Den vigtigste virkning af Agenda 2000 på kort til mellemlang sigt vil sandsynligvis være bedre støtteordninger for unge landbrugere, hvilket skyldes den nye fokusering på nationale/regionale planer for udvikling af landdistrikterne (forordning 1257/99). Selvom denne forordning især betyder en videreførelse af de eksisterende foranstaltninger for unge landbrugere, er der tale om en (i teorien) øget finansieringsadgang. Det samlede budget er imidlertid begrænset, så derfor vil de samlede støtteudbetalinger måske ikke blive forøget.

Dette modvirkes af, at disse foranstaltninger stadig er frivillige for medlemsstaterne. Omfanget af visse foranstaltninger såsom uddannelse og andre former for beskæftigelsesfremme begrænses ligeledes.

På langt sigt vil udviklingen i retning af udvikling af landdistrikterne frem for markedsstøtte inden for den fælles landbrugspolitik efter al sandsynlighed give mulighed for indførelse af mere målrettede foranstaltninger for unge landbrugere. Det vil dog ske inden for rammerne af et reduceret budget.

Endvidere vil den større andel af udgifter under den fælles landbrugspolitik, der udbetales i form af direkte tilskud – hvilket er resultatet af Agenda 2000 – bidrage til at mindske udsvingene i landbrugsindkomsterne. Dette kan gøre udsigterne lidt mere stabile for de unge landbrugere.

Men med hensyn til markedsordningerne under den fælles landbrugspolitik rummer Agenda 2000 kun yderst få særlige fordele for unge landbrugere.

7. De potentielle virkninger af EU's udvidelse på unge landbrugere

EU's udvidelse vil sandsynligvis ikke medføre særlige fordele for unge landbrugere i det eksisterende EU. En udvidelse af EU uden en betydelig forøgelse af EU-budgettet til landbrugsforanstaltninger vil uundgåeligt føre til en udvanding af bistanden til de eksisterende landbrugere i EU.

De unge landbrugere i ansøgerlandene bør kunne opnå betydelige fordele ved EU-medlemskabet, navnlig hvis deres regeringer benytter lejligheden til at anvende EU-foranstaltninger til at hjælpe de unge landbrugere samt til

strukturforbedringer. Men de største fordele vil sandsynligvis være adgangen til direkte udbetalinger og produktionsrettigheder, der er tilgængelige for de nuværende EU-landbrugere inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

8. Prioritering af unge landbrugeres problemer

I undersøgelsen sammenfattes de unge landbrugeres nuværende situation i form af en gennemgang af de problemer, de fortsat står overfor trods EU's og medlemsstaternes bestræbelser på at yde støtte.

Der er udarbejdet en matrix, der giver et hurtigt overblik over disse problemers relative omfang. Som det fremgår, er de store etableringsudgifter det mest komplicerede problem. Det er i det mindste et konkret problem. Andre problemer som landbrugets negative ry er vanskeligere at vurdere og afhjælpe.

9. Forslag til EU-aktioner til løsning af de unge landbrugeres problemer

9.1. Indledning

Undersøgelsen indeholder ikke nogen revolutionerende forslag. De eksisterende rammer for landbrugspolitikken er nu fastlagt for perioden 2000 til 2007. Der vil dog blive foretaget en større revision af alle udgifter under den fælles landbrugspolitik (navnlig inden for visse sektorer, f.eks. mælk) i 2002 og 2003. Forordningerne om udvikling af landdistrikter skal revideres i 2003. Derfor foreslår man i undersøgelsen, at der indføres foranstaltninger på EU-plan inden for de nuværende rammer og for perioden 2000 til 2003.

9.2. En bemærkning om den fælles landbrugspolitik

Ikke desto mindre fastslås det, at det er vanskeligt at behandle de unge landbrugeres problemer grundigt og effektivt, medmindre man visker tavlen ren.

Det påpeges, at man forsøgte noget sådant i perioden forud for Agenda 2000. Resultatet – forslag til en fælles politik for landbrug og udvikling af landdistrikter i Europa (CARPE, 1996) – indeholdt mange interessante tanker, men var for radikalt til, at EU kunne gennemføre det på én gang. Det er ligeledes interessant, at det ikke indeholdt forslag om særbehandling af unge landbrugere.

9.3. Foreslåede EU-aktioner

De foreslåede aktioner er opdelt i følgende hovedkategorier:

9.3.1. Forbedring af informationen om unge landbrugere

- Kommissionen bør oprette og vedligeholde en detaljeret database om de unge landbrugeres situation, både i EU og i ansøgerlandene.
- Kommissionen bør evaluere virkningerne af EU-foranstaltningerne til støtte for unge landbrugere, således at der kan fremsættes forslag til midtvejsrevisionen af forordning 1257/99.
- Kommissionen og Rådet bør sikre, at sammenslutningerne af unge landbrugere har adgang til tilstrækkelige EU-midler, så de kan løse deres vigtige opgave.

9.3.2. Løsning af problemet med etableringsudgifter

- Midtvejsrevisionen af forordning 1257/99 giver gode muligheder for at hæve etableringsstøtten og de supplerende investeringstilskud. Det er også en lejlighed, hvor de direkte tilskud, der omdirigeres til udvikling af landdistrikter under nationale ordninger, kan målrettes mod støtteforanstaltninger over for unge landbrugere.

- Investeringsstøtten til unge landbrugere bør sættes yderligere i vejret, når den unge landbruger sørger for betydelige miljøforbedringer, og/eller når bedriften er beliggende i et USO, og/eller når der skabes nye beskæftigelsesmuligheder.
- Man bør overveje et forslag om at gøre det obligatorisk for medlemsstaterne at tilbyde et minimumsbeløb i etableringsstøtte til unge landbrugere.

9.3.3. Tilskyndelse til førtidspensionering

- Førtidspensionsordningen bør ændres, så der ydes særbehandling til pensionerede landbrugere, der overdrager deres bedrift til en ung landbruger. Det bør overvejes, hvordan man generelt kan yde tilstrækkelige pensioner til landbrugere, der ønsker at trække sig tilbage.

9.3.4. Lette overdragelsen af bedrifter

- Kommissionen bør gennemgå finansieringen af formidlingskontorer for overdragelse af bedrifter.

9.3.5. Imødekommenelse af de økonomiske krav

- Unge landbrugere opererer inden for en fælles landbrugspolitik, der omfatter mange systemer for produktionsrettigheder (kvoter, præmier osv.). Så længe sådanne systemer findes, lægges der hindringer i vejen for unge, der ønsker at blive landbrugere. Så længe der findes sådanne hindringer, bør Kommissionen endnu en gang udtrykkeligt opfordre medlemsstaterne til inden for deres nationale reserver af produktionsrettigheder (inden for markedsordningerne under den fælles landbrugspolitik) at afsætte nogle rettigheder, hvortil unge landbrugere har fortrinsret.
- De kommende reformer af ordningerne for fåre/gedekød og sukker (begge i efteråret 2000) giver umiddelbart mulighed for at tilbyde produktionsrettigheder til unge landbrugere.
- De unge landbrugere kan forbedre deres omkostningsstruktur betydeligt ved at forbedre deres råvareindkøb og markedsføringen af deres produktion. Her ville en effektiv metode være en intelligent brug af computere og Internet. Det igangværende eEurope-initiativ bør tilpasses, så det omfatter særlige foranstaltninger for bistand til unge landbrugere hvad angår uddannelse, udstyr og brug af disse nye teknikker. En anden prioritering er undervisning af unge landbrugere i oprettelse og forvaltning af integrerede produktionsstyrings- og markedsføringssystemer.

9.3.6. Almen og faglig uddannelse samt netværkssamarbejde

- EU bør finansiere uddannelse i brugen af computere og Internet.
- Besiddelse af de minimale kvalifikationer inden for landbrug bør være en forudsætning for at kunne modtage direkte støtte under den fælles landbrugspolitik. EU bør bidrage til finansiering af almene og faglige uddannelsesprogrammer, der kan bringe de unge landbrugere op på det krævede niveau.
- Der bør gennemføres et nyt EU-informationsprogram for at informere befolkningen, navnlig mindre skolebørn, om landbruget. Dette vil bidrage til at forbedre landbrugets ry, både inden for og uden for EU (på et vigtigt tidspunkt for så vidt angår den internationale handel).
- EU bør øge finansieringen og incitamenterne til organisationer og netværk, der har til formål at bistå unge landbrugere med den komplicerede etablering, f.eks. via LEADER-initiativet.

9.3.7. Beskatningsmæssige og juridiske/arveretlige forhindringer

- EU bør sponsere en konference, der har til formål at belyse de beskatningsmæssige og juridisk/arveretlige spørgsmål, som unge landbrugere står overfor. Et af målene skal være at lempe den

landbrugsspecifikke skattebyrde på unge landbrugere med henblik på at bidrage til en nedsættelse eller en udskydelse af etableringsudgifterne.

9.3.8. Konference om udvikling af landdistrikter

- Kommissionen bør afholde endnu en konference om udvikling af landdistrikter som opfølgning på konferencen i Cork i Irland i november 1996. Ved en sådan konference bør de unge landbrugeres situation og landbrugets fremtid prioriteres.
- Der er behov for en grundlæggende diskussion om, hvorvidt unge landbrugere i særdeleshed eller nye iværksættere i almindelighed bør modtage støtte fra EU, samt hvordan man kan hjælpe nye landbrugere uden rødder i landbruget.

9.3.9. Ansøgerlandene

- EU bør tilskynde ansøgerlandene til i højere grad at målrette investeringerne mod unge landbrugere samt mod førtidspensionsordninger under SAPARD-midlerne.
- Tilsvarende bør der afsættes flere midler til almen og faglig uddannelse af unge landbrugere.
- EU bør give ansøgerlandene tilladelse til at udbetale større beløb i etableringsstøtte i perioden umiddelbart efter tiltrædelsen. Kommissionen synes at anerkende denne mulighed i sine reaktioner på ansøgerlandenes synspunkter vedrørende landbruget.
- Udbetalingen af SAPARD-midlerne bør ikke ophøre ved tiltrædelsen, da SAPARD-finansierede ordninger for unge landbrugere i givet fald vil blive afbrudt ganske brat.
- Cypren bør gøres støtteberettiget til midler af SAPARD-typen.
- Anbefalinger vedrørende ansøgerlandene er blevet fremsat særskilt, idet man ikke går ud fra, at de bliver fulgyldige EU-medlemmer inden for denne tidsramme (dvs. inden udgangen af 2003).

10. Sandsynlige udgifter til de foreslåede foranstaltninger

Der er udarbejdet en tabel over de sandsynlige udgifter til ovennævnte foranstaltninger. Af en række forskellige årsager har det ikke været muligt at udgiftsfastsætte dem alle.

Generelt udgør de foreslåede foranstaltninger ikke nogen kolossal udgift for skatteyderne. I mange tilfælde vil de være forsvindende små eller ikke eksisterende.

I undersøgelsen beskriver man endvidere Europa-Parlamentets beslutningsmuligheder med hensyn til hver af de foreslåede foranstaltninger. På den måde kan Parlamentet umiddelbart se, hvor det har mulighed for at øve indflydelse på den politiske udvikling. Generelt vil Parlamentet få størst indflydelse i kraft af sine nye beføjelser ved fastlæggelsen af det årlige budget for foranstaltninger til udvikling af landdistrikter, som blev indført med Agenda 2000.

11. Yderligere ideer til EU-foranstaltninger, som foreslås medlemsstater og ansøgerlande

Kilderne til undersøgelsen fremkom med adskillige yderligere ideer til EU-foranstaltninger. For fuldstændighedens skyld nævnes disse sammen med begrundelserne for, at de ikke er medtaget i undersøgelsens anbefalinger.

Kommentierte Zusammenfassung

1. Einleitung

Diese Studie wurde von der Generaldirektion Wissenschaft (Abteilung Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung) des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben. Gegebenenfalls wird sie später einmal weiteren Aktionen des Europäischen Parlaments und Vorschlägen für Aktionen von anderen EU-Organen als Grundlage dienen.

Die Studie liefert eine Analyse der aktuellen Lage der jungen Landwirte innerhalb der EU und in den sechs Kandidatenländern der „ersten Welle“ (Zypern, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien), die den Beitritt zur Europäischen Union anstreben.

In der Studie werden die Probleme dargestellt, mit denen junge Landwirte heute zu kämpfen haben. Die Schilderung stützt sich auf statistische Angaben und auf eine Vielzahl von Quellen auf EU- und einzelstaatlicher Ebene, die befragt und überprüft wurden.

Anschließend wurde eine Analyse der Vorgehensweise der EU und der einzelstaatlichen Regierungen zur Lösung der Probleme durchgeführt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei Aktionen auf EU-Ebene, die für das Europäische Parlament von vorrangigem Interesse sind. Insbesondere sollen in der Studie der Erfolg und die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen beurteilt werden. Zusätzlich werden einige spezifische Fragen wie z.B. nach der Steuerpolitik in den betreffenden Ländern gestellt.

Um die verschiedenen Stränge der für diese Studie durchgeführten Untersuchungen zusammenzuführen, wurde ein Schema entwickelt, durch das die Probleme veranschaulicht werden, mit denen die jungen Landwirte immer noch zu kämpfen haben, obwohl die EU und die jeweiligen Staaten Anstrengungen zur Lösung der Probleme unternommen haben.

Auf der Grundlage der Beurteilung der fortbestehenden Probleme junger Landwirte schlägt die Studie zur Lösung der Probleme künftige EU-Aktionen vor, die so weit wie möglich auch von der Kostenseite her beurteilt werden.

Es muß darauf hingewiesen werden, daß diese Studie sich mit den Problemen junger Landwirte innerhalb des bekannten allgemeinen politischen Umfelds befaßt. Diese Studie schlägt z.B. nicht vor, die EU-Agrarpolitik grundsätzlich zu ändern (obwohl einige Kommentare zu diesem Thema wiedergegeben werden). Hingegen sind in dieser Untersuchung konkrete, erreichbare Vorschläge für Aktionen in den folgenden Jahren enthalten, die sich auf den aktuellen politischen Rahmen stützen.

2. Hintergrundinformation zur Landwirtschaft in der EU und den Kandidatenländern

Die Daten entstammen so weit wie möglich Quellen auf EU-Ebene entnommen (z.B. EUROSTAT und FADN). Es wurde die Situation in den Jahren 1990 und 1997 verglichen, wobei 1997 das letzte Jahr ist, über das vollständige allgemeine Angaben vorliegen. Wenn solche Daten nicht verfügbar waren (z.B. vergleichbare Zahlen für 1990 aus Österreich, Finnland und Schweden), wurden die geeignetsten alternativen Zahlen verwendet. Für die Kandidatenländer gibt es keine durchgängigen Angaben, deshalb wurden für diese Länder die geeignetsten Alternativen gewählt.

Die EU-Landwirtschaft ist durch eine kontinuierliche Umstrukturierung gekennzeichnet, was allgemein - in der Vergangenheit und auch gegenwärtig - einen Rückgang der Gesamtzahl von landwirtschaftlichen Betrieben (zwischen 1990 und 1997 wurden in der EU-12 19 % aufgegeben) bei einem gleichzeitigen kontinuierlichen Anstieg der durchschnittlichen Betriebsgröße (von 13,3 ha im Jahr 1990 und 18,4 ha im Jahr 1997) bedeutete. Der Anteil der Familienbetriebe ist unverändert geblieben. Nahezu 98 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in der EU sind laut eines jüngsten Berichts des Rechnungshofs (ausgehend von EUROSTAT-Angaben) Familienbetriebe.

Eine grobe Interpretation dieser Zahlen könnte Anlaß zu der Vermutung geben, daß es in 30 Jahren nur noch wenige Jungbauern geben wird. Das erscheint einerseits zwar unrealistisch, es wird jedoch deutlich, daß es an der Zeit ist zu überprüfen, inwieweit es den jungen Landwirten möglich ist, diese Entwicklung abzuwenden.

Gleichzeitig hat die Landwirtschaft in der EU-Wirtschaft hinsichtlich des Anteils am BIP, des Produktionswerts und des Anteils an der Beschäftigung relativ an Bedeutung verloren. Das hat Auswirkungen auf die Argumente und Begründungen, mit deren Hilfe die öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft gerechtfertigt werden sollen.

Es wird kurz auf die Entwicklung der Agrareinkommen eingegangen. Die landwirtschaftlichen Einkommen sind bekanntermaßen instabil (mit deutlichen jährlichen Schwankungen). Deshalb wird dieser Aspekt weder eingehender untersucht noch werden Schlußfolgerungen auf der Grundlage von Angaben aus ein oder zwei Jahren gezogen.

In den einzelnen Mitgliedstaaten und Kandidatenländern stellt sich die Lage unterschiedlich dar, und zuweilen sind diese Unterschiede sehr groß. Die allgemeine Tendenz ist jedoch in allen Ländern festzustellen.

3. Die Lage der jungen Landwirte in der EU und in den Kandidatenländern

Im Zeitraum von 1990 bis 1997 wurde eine Anzahl von Landwirten aus jeder Altersgruppe untersucht. Die Gesamtzahl der Landwirte ist rückläufig, es gibt jedoch innerhalb dieser Gesamtzahl Unterschiede.

Die Kategorie der unter 35jährigen in der EU weist einen deutlichen Rückgang auf (28 %). Verglichen wird dieser Wert mit der sinkenden Zahl der Landwirte in den nächsten drei Kategorien, 35 bis 44 (19 %), 45 bis 54 (21 %) und 55 bis 64 (25 %). Vom Standpunkt eines jungen Landwirts aus ist diese Entwicklung nicht gerade ermutigend. Noch besorgniserregender ist der Umstand, daß die Gruppe der Landwirte über 65 Jahre einen Rückgang von weniger als 3 % aufweist, was darauf schließen läßt, daß ältere Landwirte nicht in den Ruhestand gehen und ihre Betriebe nicht an die jüngere Generation übergeben.

Andere Daten zeigen, daß die Zahl junger Landwirte im Verhältnis zur Gesamtzahl der Landwirte innerhalb der EU rückläufig ist. Dabei handelt es sich nicht um einen einfachen Durchschnittswert. Diese Entwicklung zeichnet sich in nahezu jedem Mitgliedstaat ab. Der Anteil der jungen Landwirte an der Gesamtzahl der Landwirte ist von 1990 bis 1997 von 8,7 % auf 7,68 % gesunken (während der Anteil der über 65jährigen von 23,28 % auf 27,76 % gestiegen ist).

In der Studie werden die Angaben eingehender ausgewertet, die etwas über junge Landwirte pro Kategorie der Betriebsgröße und Erzeugerleistung des Betriebes aussagen. Nach diesen Angaben tendieren junge Landwirte zu größeren und/oder wirtschaftlich ertragreicheren Betrieben. Dieser Punkt ist sehr wichtig, da die politischen Zielsetzungen auf Annahmen über die Art von Agrarbetrieben gestützt sein können, an denen junge Landwirte ein Interesse zeigen könnten.

Die Lage der Jungbauer in den verschiedenen Produktionssektoren wird kurz dargestellt. Es ist schwierig, daraus Rückschlüsse über die relativen Vorzüge der verschiedenen Produktionsarten für junge Landwirte zu ziehen, und die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich.

Es ist sehr schwierig, zuverlässige Angaben über Jungbauern in den Kandidatenländern zu erhalten. Die in der Untersuchung verwendeten Daten können nicht für Vergleiche mit der Lage in der EU herangezogen werden. Nach diesen Angaben steigt die Zahl der Jungbauern, jedoch finden tiefgreifende Strukturänderungen statt.

4. Probleme aufgrund der aktuellen Lage

In der Studie erfolgt eine vollständige statistische Analyse der Lage der jungen Landwirte, und es werden spezifische Probleme genannt, die sich aus dieser Untersuchung ergeben.

4.1. Kosten der Existenzgründung

Die Kosten sind seit langem - und werden es auch bleiben - die mit Abstand größte Hürde, die junge Menschen zu überwinden haben, die einen landwirtschaftlichen Betrieb übernehmen oder gründen wollen. Dazu gehören die Grundstückspreise und Pachtzinsen; Gerätekosten; Kosten für Verbesserungen im Betrieb; Kosten für den Unterhalt von mehr als einer Familie während des Übergabezeitraums; die Schuldenlast durch die Auszahlung von Miterben und der Erwerb von Produktionsrechten. Zudem steigen parallel zur Größe der Betriebe auch die Kosten. Die Kosten variieren zwischen den Mitgliedstaaten, was nicht zuletzt auf den Wettstreit um knappe Landressourcen zwischen den einzelnen Gesellschaftsschichten zurückzuführen ist.

4.2. Nachfolge

Anfänger in der Landwirtschaft müssen zahlreiche rechtliche und steuerliche Hindernisse überwinden. Auch hier gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. In der Studie wird der Versuch unternommen, einige Erbfolgeregelungen und Steuersysteme festzustellen, die für potentielle Jungbauern hilfreich sein könnten.

4.3. Geschlecht

Frauen, die einen eigenen landwirtschaftlichen Betrieb übernehmen wollen oder als Ehefrau potentiell daran beteiligt sind, stehen vor spezifischen Problemen neben denen, die ihre männlichen Kollegen zu lösen haben. Dazu gehören eine unzulängliche Sozialversicherung (z.B. Schwangerschaftsvorsorge und Kinderbetreuung) und unzureichende Ausbildungsmöglichkeiten. Dennoch nimmt der Anteil der weiblichen Landwirte zu.

4.4. Allgemeine und berufsbezogene Ausbildung

Die unzureichende und/oder ungeeignete allgemeine und berufsbezogene Ausbildung ist nicht nur für die Frauen, sondern für junge Landwirte im allgemeinen ein großes Problem.

4.5. Rückläufige Entwicklung im ländlichen Raum

Im Gegensatz zu ihren älteren Berufskollegen können potentielle Jungbauern wählen, ob sie den Beruf als Landwirt ergreifen wollen. Die rückläufige Entwicklung in zahlreichen ländlichen Gebieten hinsichtlich der Infrastruktur, der Beschäftigung und des gesellschaftlichen Lebens bedeutet, daß die Landwirtschaft oder das Leben als Bauer keine große Anziehungskraft ausüben. Es ergibt sich also ein regional unausgewogenes Bild, wobei einige (oftmals entlegene) Regionen vor erheblichen Problemen stehen.

4.6. Die Landflucht

Die Landflucht sollte nicht mit der rückläufigen Entwicklung im ländlichen Raum oder insbesondere mit der Lage des Agrarsektors verwechselt werden. In einigen Fällen (z.B. in Regionen der Niederlande oder Großbritanniens) nimmt die ländliche Bevölkerung sogar zu. Das kann über den Rückgang der Zahl der Landwirte, eine schlechte wirtschaftliche Lage des Agrarsektors und mangelnde Zukunftsaussichten für junge Landwirte hinwegtäuschen.

4.7. Soziale Probleme

Das ist ein sehr großer Bereich. Die Untersuchung hat ergeben, daß die rückläufige Entwicklung in der ländlichen Infrastruktur und bei den Beschäftigungsaussichten die Attraktivität des Lebens auf dem Lande für alle jungen Leute, insbesondere jedoch für Frauen schmälert. Die sich daraus ergebende Abwanderung von Frauen aus einigen Regionen hat wiederum eine unausgewogene Bevölkerungsstruktur zur Folge. In den fünf neuen deutschen Bundesländern stellt die hohe Arbeitslosigkeit in den Städten ein besonderes Problem dar. Sie hat ein größeres Interesse für die Landwirtschaft ausgelöst, als es sonst der Fall gewesen wäre. Auf lange Sicht wird die rückläufige Entwicklung des ländlichen Raums dadurch noch verstärkt. In den Kandidatenländern, wo der Agrarsektor ein schwieriger Wirtschaftszweig ist und die sozialen Strukturen im Umbruch sind, sind diese Probleme vielleicht besonders dringlich

4.8. Allgemeine Probleme

Die zwei wichtigsten Probleme, die in der Untersuchung angesprochen werden, sind die allgemeine schlechte Wirtschaftslage in der Landwirtschaft und das nicht sehr positive Ansehen, daß die Landwirtschaft in der Öffentlichkeit genießt. Die Auswirkungen der ersteren sind für einen künftigen jungen Landwirt offensichtlich - er/sie wird sich eine lohnendere Beschäftigung suchen. Bei letzterem sind die Auswirkungen nicht ganz so deutlich spürbar - die Landwirtschaft wird zunehmend zu einem „unattraktiven“ Beruf. Solch allgemeine Probleme können nicht gelöst werden, indem allein Lösungen für junge Landwirte gesucht werden.

5. Bestehende Maßnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene zur Lösung der Probleme junger Landwirte

In diesem Teil des Berichts werden die bereits bestehenden Maßnahmen überprüft, die für die bereits angesprochenen Probleme eine Lösung bringen sollen. In der Untersuchung werden diese Maßnahmen nicht nur beschrieben. Es werden Maßnahmen genannt, die spezifisch auf junge Landwirte zugeschnitten sind, und solche, von denen sie einen - wenn auch - indirekten Nutzen haben. Die bisherige Anwendung dieser Maßnahmen wird (soweit möglich) eingehend geprüft und ihre Wirksamkeit wird beurteilt.

Die Studie geht auch auf die einzelstaatlichen Steuersysteme sowie die potentiellen Auswirkungen des EU-Reformprozesses im Rahmen der noch jungen Agenda 2000 und der EU-Erweiterung ein.

Abschließend werden die Probleme der jungen Landwirte in den Vordergrund gestellt und die Wirksamkeit der bereits bestehenden Maßnahmen zu ihrer Unterstützung erläutert. Daraus ergibt sich das Bild der Lage von jungen Landwirten, nachdem von EU- und einzelstaatlicher Seite Versuche zur Unterstützung unternommen wurden.

5.1. Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Maßnahmen auf EU-Ebene bestehen weitgehend in einer allgemeinen strukturellen Anpassung für die Landwirtschaft (teilweise EU- und teilweise einzelstaatlich finanziert). Somit gelten Jungbauern als förderungswürdig und können spezifische Beihilfen für ihre Existenzgründung und erhöhte Investitionsbeihilfen für betriebliche Verbesserungen beanspruchen. Zudem werden die allgemeine und berufsbezogene Bildung und die Beschäftigungsbeihilfen finanziert. Auch aus EU-Programmen zum vorzeitigen Ruhestand können sich für Jungbauern Leistungen ergeben.

In dem Bericht wird dargestellt, wie das Maßnahmenpaket der Agenda 2000 die Lage der jungen Landwirte verändert. Während einerseits im Rahmen der Agenda 2000 die neue Betonung der ländlichen Entwicklung den Landwirten zugute kommt und die Möglichkeiten für die Beihilfe bei der Betriebsgründung verbessert werden, wird in einigen Bereichen wie z.B. der beruflichen Bildung die Unterstützung für junge Landwirte reduziert.

Es darf nicht vergessen werden, daß die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, die EU-Maßnahmen für junge Landwirte umzusetzen.

5.2. Maßnahmen auf einzelstaatlicher/regionaler Ebene

In diesem Kapitel geht es um die nationale Durchsetzung von EU-Maßnahmen und von Maßnahmen, die lediglich auf nationaler oder regionaler Ebene Anwendung finden.

Die einzelnen Mitgliedstaaten setzen die EU-Maßnahmen in sehr unterschiedlichem Umfang um. Darin spiegelt sich weniger ihre Haltung gegenüber jungen Landwirten, sondern gegenüber allen Landwirten wider. Somit nehmen einige Mitgliedstaaten (z.B. die Niederlande und Großbritannien) keine der angebotenen EU-Maßnahmen in Anspruch. Andere (wie eine Reihe von Mitgliedstaaten im südlichen Europa) nutzen allgemeine Strukturmaßnahmen zur Modernisierung ihrer Landwirtschaft und nicht, um sie spezifisch zugunsten junger Landwirte einzusetzen. Eine dritte Gruppe (einschließlich Belgien, Dänemark und Frankreich) verfolgt aktive Politiken, um jungen Landwirte die Existenzgründung zu ermöglichen.

Die Kandidatenländer kommen noch nicht in den Genuß der wichtigsten EU-Maßnahmen. Ihre eigenen staatlichen Maßnahmen werden jedoch ebenso wie der seit 1990 stattfindende tiefgreifende Strukturwandel geprüft.

In diesem Teil der Studie werden auch andere Maßnahmen beschrieben, von denen junge Landwirte profitieren könnten. Z. B. könnten die GAP-Marktordnungen (z.B. Milchwirtschaft) jungen Landwirten Präferenzen einräumen. Bei zahlreichen anderen ist dies nicht der Fall.

5.3. Anmerkungen zu den einzelstaatlichen Steuervorschriften

Es darf nicht außer Acht gelassen werden, daß die EU- und einzelstaatlichen Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte nur von begrenzter Wirkung sind. Die in einigen Mitgliedstaaten geltenden Steuervorschriften können junge Landwirte indirekt auch begünstigen (aber auch das Gegenteil kann der Fall sein). Deshalb werden in der Untersuchung einige offensichtliche Vorteile und Nachteile der einzelstaatlichen Steuersysteme erörtert.

5.4. Schlußfolgerung über die Funktionsweise aktueller Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte

Es wurde untersucht, inwieweit EU-Maßnahmen in den Mitgliedstaaten Anwendung finden. Die Statistiken sagen etwas über die relative „Leistungserbringung“ in den EU-Mitgliedstaaten aus. Die verschiedenen Arten von Unterstützung wurden in einer Übersicht zusammengefaßt. Daraus werden einige Schlußfolgerungen gezogen.

Es wurde ermittelt, inwieweit die wichtigsten EU-Maßnahmen für junge Landwirte von einer relativen Bedeutung und von Nutzen sind (das allgemeine Agrareinkommen und die Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten wurden dabei berichtet). Es handelt sich zwar um eine grobe Einschätzung der relativen Unterstützung für junge Landwirte, aus der sich jedoch ein Bild ergibt, denn zahlenmäßig ist durchaus darstellbar, daß jene Länder mit komplexeren Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte diesen nicht unbedingt mehr **konkrete** Unterstützung zukommen lassen. Insbesondere im Zusammenhang mit Gründungsbeihilfen und verstärkten Investitionszuschüssen für junge Landwirte zahlen die Länder, die die höchsten Subventionen zahlen, den Begünstigten nicht unbedingt das meiste Geld.

5.5. Die Auswirkungen der EU-Aktionen zur Unterstützung junger Landwirte

Der wichtigste Punkt ist, daß die EU über keine abschließende Bewertung der Auswirkungen ihrer Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte verfügt. Darauf wurde auch in einem jüngsten Bericht des Rechnungshofes hingewiesen. Die EU-Behörden haben also sehr ungenaue Vorstellungen davon, inwieweit die Steuergelder in diesem politischen Bereich wirksam eingesetzt wurden.

Es ist schwierig, allein aus statistischen Erhebungen Schlußfolgerungen zu ziehen. Eine grobe Erfolgsmessung würde sich ergeben, wenn die Zahl der jungen Landwirte in den Mitgliedstaaten anstiege, die die EU-Maßnahmen anwenden. Da jedoch die Gesamtzahl der Landwirte (und der jungen Landwirte) rückläufig ist, wäre es nicht korrekt, allein auf dieser Grundlage Rückschlüsse zu ziehen. So verfügt Frankreich z.B. über den strukturiertesten und umfassendsten Ansatz bei der Betriebsgründung durch Jungbauern von allen Mitgliedstaaten, und dennoch sinkt die Zahl der Landwirte und der jungen Landwirte in Frankreich weiterhin.

6. Die potentiellen Auswirkungen der Agenda 2000 für junge Landwirte

Die wichtigsten Auswirkungen der Agenda 2000 werden kurz- und mittelfristig durch die verbesserten Unterstützungsmaßnahmen für junge Landwirte zu spüren sein, die sich aus der Betonung der nationalen/regionalen Entwicklungspläne für den ländlichen Raum (Verordnung 1257/99) ergibt. Mit dieser Verordnung werden die bestehenden Maßnahmen für junge Landwirte im wesentlichen fortgesetzt und die angebotenen (theoretischen) Finanzmittel erhöht. Der allgemein Haushalt wurde jedoch gekürzt - deshalb ist es möglich, daß die zur Auszahlung gelangenden Beihilfen nicht erhöht werden.

Dem gegenübergestellt wird der Umstand, daß die Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten noch freiwillig sind. Ebenso gelten einige Maßnahmen wie die Unterstützung in der berufsbezogenen Bildung und bei der Beschäftigung nur begrenzt.

Langfristig gesehen werden durch den Schritt zur ländlichen Entwicklung und nicht zur Marktunterstützung innerhalb der GAP wahrscheinlich Maßnahmen eingeführt, die insbesondere auf junge Landwirte gerichtet sind. Dafür werden jedoch geringere Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Zudem sollte der gestiegene Anteil an GAP-Mitteln in der Form von Direktbeihilfen - die sich aus der Agenda 2000 ergeben - dazu beitragen, die Schwankungen bei den Agrareinkommen zu verringern. Dadurch könnten sich für die Jungbauern günstigere Entwicklungsaussichten ergeben.

Im Zusammenhang mit den Marktregelungen der GAP bietet die Agenda 2000 jedoch für junge Landwirte nur wenige spezifische Vorteile.

7. Die potentiellen Auswirkungen der EU-Erweiterung für junge Landwirte

Die EU-Erweiterung wird den jungen Landwirten in den bestehenden EU-Mitgliedstaaten wahrscheinlich keine spezifischen Vorteile bringen. Die EU-Erweiterung wird ohne einen deutlich erhöhten EU-Agrarhaushalt unweigerlich zu einer Verwässerung der Beihilfen für die Landwirte der bisherigen EU-Mitgliedstaaten führen.

Für die jungen Landwirte in den Kandidatenländern sollten sich aus der EU-Mitgliedschaft deutliche Vorteile ergeben, insbesondere wenn ihre Regierungen die Gelegenheit wahrnehmen, EU-Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte und zur Verbesserung der Strukturen einzusetzen. Der größte Nutzen wird sich wahrscheinlich aus dem Zugang zu Direktzahlungen und den Produktionsrechten ergeben, die den derzeitigen EU-Landwirten im Rahmen der GAP zur Verfügung stehen.

8. Vorrangige Behandlung der Probleme junger Landwirte

In der Studie wird die aktuelle Lage junger Landwirte durch eine Übersicht über die Probleme zusammengefaßt, vor denen sie weiterhin stehen, obwohl es auf einzelstaatlicher und EU-Ebene Anstrengungen zu ihrer Unterstützung gibt.

Es wurde ein Raster entwickelt, das auf einen Blick die relative Bedeutung dieser Probleme erkennen läßt. Daraus geht hervor, daß die hohen Kosten der Existenzgründung das am wenigsten überwindbare Problem sind. Damit handelt es sich zugleich jedoch um ein greifbares Problem. Andere Probleme wie das negative Ansehen der Landwirtschaft sind schwieriger zu beurteilen und zu lösen.

9. Vorschläge für EU-Aktionen zur Lösung der Probleme junger Landwirte

9.1. Einleitung

Die Studie schlägt keinen revolutionären Ansatz vor. Der aktuelle Rahmen der Agrarpolitik gilt für den Zeitraum von 2000 bis 2007. Dennoch wird 2002 und 2003 eine allgemeine Überprüfung der GAP-Gesamtausgaben (und insbesondere spezifischer Sektoren wie der Milchwirtschaft) stattfinden. Die Verordnungen zur ländlichen Entwicklung müssen im Jahr 2003 erneut überprüft werden. In der Studie werden deshalb Maßnahmen vorgeschlagen, die auf EU-Ebene innerhalb des Zeitraums von 2000 bis 2003 und des bekannten Rahmens ergriffen werden sollen.

9.2. Anmerkungen zur GAP

Dennoch wird darauf hingewiesen, daß es schwierig ist, die Probleme junger Landwirte tiefgreifend und effizient zu behandeln, wenn man nicht wirklich von vorne anfängt.

Aus der Untersuchung geht hervor, daß ein solches Unterfangen in der Zeit vor der Agenda 2000 in Angriff genommen wurde. Das Ergebnis - eine vorgeschlagene Gemeinsame Agrar- und ländliche Politik für Europa (CARPE, 1996) - enthielt zahlreiche interessante Ideen, war jedoch für die EU ein zu radikaler Schritt, als daß er in einem Mal hätte durchgeführt werden können. Interessant ist auch die Tatsache, daß darin keine Vorschläge für eine besondere Haltung gegenüber den jungen Landwirten enthalten sind.

9.3. Vorschläge für EU-Aktionen

Die vorgeschlagenen EU-Aktionen lassen sich in folgende Kategorien einordnen:

9.3.1. Verbesserte Information über junge Landwirte

- Eine umfassende Datenbank über die Situation der jungen Landwirte in der EU und in den Kandidatenländern sollte von der Kommission eingerichtet und fortgeschrieben werden.
- Die Kommission sollte die Auswirkung der EU-Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte rechtzeitig evaluieren, damit für die mittelfristige Überprüfung der Verordnung 1257/99 Vorschläge eingereicht werden können.
- Die Kommission und der Rat sollten sicherstellen, daß die Interessensvertretungen junger Landwirte Zugang zu ausreichenden EU-Mitteln haben, um ihre wichtigen Aufgaben wahrnehmen können.

9.3.2. Finanzierung der Kosten der Betriebsgründung

- Die mittelfristige Überprüfung der Verordnung 1257/99 bietet eine wichtige Gelegenheit zur Erhöhung der Gründungsbeihilfen und für zusätzliche Investitionszuschüsse. Das ist auch der Zeitpunkt, zu dem Direktbeihilfen, die im Rahmen der einzelstaatlichen Programme in die ländliche Entwicklung fließen, den jungen Landwirten zur Unterstützung zugeführt werden könnten.
- Investitionsbeihilfen für junge Landwirte sollten weiter erhöht werden, wenn der Jungbauer nachhaltige umweltrelevante Verbesserungen nachweist und/oder der Betrieb in einer spezifischen Gegend angesiedelt ist und/oder wenn neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- Zudem sollte der Vorschlag erwogen werden, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, jungen Landwirten zumindest ein Minimum an Gründungsbeihilfen anzubieten.

9.3.3. Förderung des vorzeitigen Ruhestands

- Das Modell des vorzeitigen Ruhestands sollte geändert werden, um die in den Ruhestand gehenden Landwirte, die ihren Betrieb an junge Landwirte übergeben, in den Genuß einer bevorzugten Behandlung kommen zu lassen. Es sollten Möglichkeiten erwogen werden, wie in den Ruhestand gehende Landwirte ein angemessenes Altersruhegeld beziehen könnten.

9.3.4. Die Erleichterung der Übergabe von landwirtschaftlichen Betrieben

- Die Kommission sollte die Finanzierung von Bauernhofvermittlungsagenturen prüfen.

9.3.5. Wirtschaftliche Herausforderungen

- Jungbauern arbeiten innerhalb einer GAP, die zahlreiche Produktionsrechtssysteme umfaßt (Quoten, Prämienansprüche usw.). Durch solche Systeme werden an junge Menschen, die den Beruf des Landwirts ausüben wollen, hohe Anforderungen gestellt. Solange diese Anforderungen bestehen, sollte die Kommission wiederum die Mitgliedstaaten ausdrücklich auffordern, aus ihren Bestand an Produktionsrechten (innerhalb der GAP-Markordnung) Rechte zur Verfügung zu stellen, zu denen junge Landwirte einen bevorzugten Zugang haben.
- Die bevorstehenden Reformen für Schaf-/Ziegenfleisch und die Zuckerverordnung (beide im Herbst 2000) bieten eine unmittelbare Gelegenheit, um jungen Landwirten Produktionsrechte anzubieten.
- Junge Landwirte könnten ihre Kostenstruktur durch den Erwerb der Produktionsmittel und die Vermarktung ihrer Produkte zu günstigeren Bedingungen verbessern. Ein wirksames Instrument wäre der intelligente Einsatz von Computern und des Internets. Die aktuelle e-Europa-Initiative sollte auch auf spezifische Maßnahmen zur Unterstützung junger Landwirte bei dem Erlernen, der Ausrüstung mit und dem Einsatz dieser neuen Techniken unterstützen. Eine weitere Priorität ist die Schulung von jungen Landwirten, damit sie lernen, wie ein integriertes Produktionsmanagement und Marketingsysteme geschaffen und verwaltet werden.

9.3.6. Allgemeine und berufliche Bildung und Arbeiten im Netzwerk

- Die EU sollte Mittel für die Weiterbildung im Bereich der Verwendung des Computers beziehungsweise des Internets bereitstellen.
- Voraussetzung für den Bezug von GAP-Direktbeihilfen sollten Mindestqualifikationen im Bereich Landwirtschaft sein. Die EU sollte die Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen unterstützen, damit junge Landwirte den erforderlichen Bildungsstand erreichen.
- Ein aktualisiertes EU-Informationsprogramm sollte die Bevölkerung und insbesondere Schulkinder über die Landwirtschaft unterrichten. Dadurch würde sich das Ansehen des Berufs des Landwirts innerhalb der EU und auch im Ausland verbessern (zu einer wichtigen Zeit in internationalen Handelsfragen).
- Die EU sollte die Finanzierung und die Förderung von Organisationen und Netzwerken zur Unterstützung junger Landwirte bei den vielfältigen Problemen der Betriebsgründung z. B. mit Hilfe der LEADER-Initiative verstärken.

9.3.7. Die Hürden der Erbschaftssteuern

- Die EU sollte eine Konferenz ausrichten, auf der die rechtlichen und steuerlichen Fragen junger Landwirte im Erbfall erörtert werden. Das Ziel sollte sein, die Steuerlast aus der Landwirtschaft für junge Landwirte zu senken, damit die Gründungskosten verringert oder zu einem späteren Zeitpunkt gezahlt werden können.

9.3.8. Konferenz zur ländlichen Entwicklung

- Die Kommission sollte eine zweite Konferenz zur ländlichen Entwicklung in der Nachfolge der Konferenz vom November 1996 in Cork, Irland veranstalten. Thema dieser Konferenz sollte die Lage der jungen Landwirte und die Zukunft der Agrarindustrie sein.
- Es sollte die grundlegende Frage erörtert werden, ob ausdrücklich junge Landwirte oder Existenzgründer im allgemeinen von der EU unterstützt werden sollten, und wie Existenzgründer aus dem nicht landwirtschaftlichen Bereich gefördert werden sollten.

9.3.9. Kandidatenländer

- Die EU sollte die Kandidatenländer vermehrt auffordern, den jungen Landwirten und den Programmen zum Vorruhestand im Rahmen des SAPARD-Fonds Investitionsbeihilfen zu gewähren.
- In ähnlicher Weise sollten mehr Mittel der allgemeinen und beruflichen Bildung von jungen Landwirten gewidmet werden.
- Die EU sollte es den Kandidatenländern freistellen, in der Zeit unmittelbar nach dem Beitritt höhere Existenzgründungsbeihilfen zu zahlen. Die Antworten der Kommission auf die Positionen der Kandidatenländer zur Landwirtschaft scheinen diese Möglichkeiten zu berücksichtigen.
- Die SAPARD-Mittel sollten nach dem Beitritt weiterfließen, andernfalls würden die SAPARD-finanzierten Programme für junge Landwirte plötzlich zum Stillstand kommen.
- Zypern sollten in den Genuß von Finanzmitteln ähnlich wie aus dem SAPARD-Programm kommen.
- Die Empfehlungen für die Kandidatenländer wurden getrennt eingereicht, da man davon ausgeht, daß sie in dem fraglichen Zeitraum (d.h. vor Ende 2003) nicht der EU beitreten werden.

10. Wahrscheinliche Kosten der vorgeschlagenen Aktionen

Es wurde eine Tabelle erstellt, aus der die wahrscheinlichen Kosten der oben genannten Aktionen hervorgehen. Es war aus verschiedenen Gründen nicht möglich, alle Kosten zu erfassen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen für die Steuerzahler keine übermäßige Belastung dar. In vielen Fällen sind die Kosten geringfügig oder die Maßnahmen sind kostenneutral.

Darüber hinaus zeigt die Studie, wie das Europäische Parlament in der Entscheidungsfindung zu den vorgeschlagenen Maßnahmen steht. Auf diese Weise kann das Parlament direkt erkennen, wo es Einfluß auf die politische Entwicklung nehmen kann. Im allgemeinen wird der größte Einfluß des Parlaments durch die neuen Befugnisse des EPs bei der Festsetzung des jährlichen Haushalts für die Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklungen entstehen, die im Rahmen der Agenda 2000 eingeführt wurden.

11. Zusätzliche Anregungen, die die EU an die Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer weitergeben könnte

Eine Reihe von zusätzlichen Anregungen für EU-Maßnahmen wurde von den Quellen vorgeschlagen, derer sich diese Untersuchung bediente. Der Vollständigkeit halber werden diese gemeinsam mit den Gründen aufgeführt, warum sie nicht in die Empfehlungen der Studie aufgenommen wurden.

Σύνοψη των κυριοτέρων σημείων

1. Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη ανατέθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Μελετών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Τμήμα Γεωργίας, Αλιείας, Δασών και Ανάπτυξης της Υπαίθρου). Ενδεχομένως να αποτελέσει τη βάση περαιτέρω ενεργειών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και προτάσεων για ενέργειες άλλων θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Η μελέτη παρέχει μια ανάλυση της παρούσας κατάστασης των νέων αγροτών εντός της ΕΕ και σε έξι χώρες του "πρώτου κύματος" της διεύρυνσης που είναι υποψήφιες για ένταξη στην ΕΕ (Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Πολωνία και Σλοβενία).

Η μελέτη περιγράφει τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν επί του παρόντος οι νέοι αγρότες. Η εν λόγω περιγραφή βασίζεται σε στατιστικά στοιχεία και σε γνώμες πολλών εμπειρογνομόνων που παρασχέθηκαν έπειτα από επαφές και έρευνες, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Ακολουθεί μια ανάλυση των τρόπων δράσης της ΕΕ και των εθνικών κυβερνήσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Δίδεται έμφαση στις αναληφθείσες σε επίπεδο ΕΕ δράσεις, καθώς εδώ εστιάζεται το πρωταρχικό ενδιαφέρον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ειδικότερα, η μελέτη επιχειρεί να αξιολογήσει την επιτυχία και τις επιπτώσεις των διαφόρων ληφθέντων μέτρων και εξετάζει μερικά επιπρόσθετα ειδικά ζητήματα, όπως τη φορολογική πολιτική στις εν λόγω χώρες.

Προκειμένου να υπάρξει ολοκληρωμένη εικόνα της έρευνας που διεξήχθη για τη μελέτη, καταρτίστηκε ένας πίνακας, στον οποίο ιεραρχούνται τα προβλήματα που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν οι νέοι αγρότες, παρά τις προσπάθειες που καταβάλλονται για τον μετριασμό αυτών των προβλημάτων σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο.

Με βάση την αξιολόγηση των προβλημάτων που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν οι νέοι αγρότες, η μελέτη προωθεί προτάσεις, κοστολογημένες όπου είναι δυνατό, για μελλοντικές δράσεις της ΕΕ ώστε να αντιμετωπισθεί αυτή η κατάσταση.

Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι η μελέτη πραγματεύεται τα προβλήματα των νέων αγροτών εντός του γνωστού πλαισίου της συνολικής πολιτικής. Επί παραδείγματι, η μελέτη δεν προβαίνει ουσιαστικά σε προτάσεις για την αλλαγή της γεωργικής πολιτικής της ΕΕ (μολονότι διατυπώνονται ορισμένα σχόλια επί του θέματος). Η μελέτη καταθέτει περισσότερο συγκεκριμένες, εφικτές προτάσεις για ενέργειες κατά τα επόμενα χρόνια, με βάση το υφιστάμενο πλαίσιο πολιτικής.

2. Ιστορικό του γεωργικού τομέα στην ΕΕ και στις υποψήφιες χώρες

Τα δεδομένα αντλήθηκαν, κατά το δυνατόν, από πηγές της ΕΕ (π.χ. Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ΔΓΛΠ). Πραγματοποιήθηκαν συγκρίσεις μεταξύ της κατάστασης το 1990 και το 1997, καθώς το τελευταίο αποτελεί το πιο πρόσφατο έτος για το οποίο είναι ευρέως διαθέσιμη μια πλήρης σειρά αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων. Όπου τέτοια στατιστικά στοιχεία δεν είναι διαθέσιμα, (π.χ. συγκριτικά αριθμητικά δεδομένα του 1990 για την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία), χρησιμοποιούνται τα πλησιέστερα εναλλακτικά αριθμητικά δεδομένα. Για τις υποψήφιες χώρες δεν υπάρχει μια συνεκτική σειρά δεδομένων· για τις χώρες αυτές χρησιμοποιούνται τα πλησιέστερα εναλλακτικά στοιχεία.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της γεωργίας της ΕΕ είναι η συνεχής αναδιάρθρωση. Γενικά, αυτό σήμαινε και εξακολουθεί να σημαίνει μείωση του συνολικού αριθμού των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (το 19% έπαυσε να λειτουργεί μεταξύ του 1990 και του 1997 στην Ευρωπαϊκή Ένωση των Δώδεκα), συνοδευόμενη από μια σταθερή αύξηση του μέσου μεγέθους των εκμεταλλεύσεων (από 13,3 εκτάρια το 1990 σε 18,4 εκτάρια το 1997). Το ποσοστό των εκμεταλλεύσεων που λειτουργούν ως οικογενειακές επιχειρήσεις παρέμεινε σταθερό. Σύμφωνα με μια πρόσφατη έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (που βασίζεται σε στοιχεία της Στατιστικής Υπηρεσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), περίπου το 98% όλων των εκμεταλλεύσεων στην ΕΕ είναι οικογενειακές εκμεταλλεύσεις.

Μια πρώτη παρέκταση αυτών των αριθμητικών δεδομένων υποδηλώνει ότι ο αριθμός των νέων αγροτών θα υποστεί σοβαρή μείωση σε μια τριακονταετία. Μολονότι αυτό φαίνεται ατελέσφορο, είναι σαφές ότι είναι επίκαιρη την παρούσα στιγμή μια ανάλυση του δυναμικού των νέων αγροτών, προκειμένου να αποφευχθεί αυτό το ενδεχόμενο.

Ταυτόχρονα, έχει μειωθεί η σχετική σημασία των γεωργικών δραστηριοτήτων για την οικονομία της ΕΕ, σε ό,τι αφορά τη συνεισφορά στο ΑΕγχΠ, την αξία της παραγωγής και την παροχή απασχόλησης. Το γεγονός αυτό επηρεάζει την επιχειρηματολογία για την αιτιολόγηση των δημοσίων δαπανών όσον αφορά τις γεωργικές δραστηριότητες.

Εξετάζεται συνοπτικά η εξέλιξη των γεωργικών εισοδημάτων. Τα γεωργικά εισοδήματα χαρακτηρίζονται από την αστάθειά τους (με σημαντικές διακυμάνσεις από έτος σε έτος). Συνεπώς, η μελέτη δεν αναλύει αυτή την πτυχή εις βάθος ούτε επιδιώκει να συναγάγει συμπεράσματα βάσει των αριθμητικών δεδομένων ενός ή δύο ετών.

Βεβαίως, η κατάσταση μεταξύ των διάφορων κρατών μελών και των υποψηφίων χωρών ποικίλλει, ορισμένες δε φορές σημαντικά. Ωστόσο, οι γενικές τάσεις είναι ουσιαστικά κοινές σε όλες τις χώρες.

3. Κατάσταση των νέων αγροτών στην ΕΕ και στις υποψήφιες χώρες

Εξετάζεται ο αριθμός των αγροτών σε κάθε ηλικιακή ομάδα, και πάλι για την περίοδο 1990-1997. Γενικά, ο αριθμός των αγροτών παρουσιάζει μείωση. Ωστόσο, τα συνολικά αριθμητικά δεδομένα εμπεριέχουν διαφορές στο ρυθμό μείωσης.

Η κατηγορία αγροτών ηλικίας κάτω των 35 ετών εμφανίζει σημαντικό ποσοστό μείωσης (28%) στην ΕΕ. Το εν λόγω ποσοστό συγκρίνεται με το ποσοστό μείωσης του αριθμού των αγροτών στις επόμενες τρεις κατηγορίες, δηλ. εκείνες των ηλικιών 35-44 (19%), 45-54 (21%) και 55-64 (25%). Το αποτέλεσμα είναι λίαν αποθαρρυντικό σε ό,τι αφορά τους νέους αγρότες. Περισσότερο ανησυχητικό είναι όμως το γεγονός ότι η ηλικιακή ομάδα άνω των 65 ετών παρουσιάζει ποσοστό μείωσης μικρότερο του 3%, υποδηλώνοντας ότι οι πιο ηλικιωμένοι αγρότες δεν συνταξιοδοτούνται ούτε μεταβιβάζουν τις εκμεταλλεύσεις τους στη νεότερη γενεά.

Μια άλλη ομάδα αριθμητικών δεδομένων καταδεικνύει ότι ο αριθμός των νέων αγροτών ως αναλογία του συνολικού αριθμού αγροτών μειώνεται σε ολόκληρη την ΕΕ. Εν προκειμένω, δεν πρόκειται απλώς για έναν μέσο όρο. Όλα σχεδόν τα κράτη μέλη εμφανίζουν την ίδια εικόνα. Ο αριθμός των νέων αγροτών ως ποσοστό του συνόλου των αγροτών μειώθηκε από 8,75% σε 7,68% κατά την περίοδο 1990-1997 (ενώ ο αριθμός των αγροτών ηλικίας άνω των 65 ετών αυξήθηκε από 23,28% σε 27,76%).

Η μελέτη υπεισέρχεται περαιτέρω στα στατιστικά στοιχεία, εξετάζοντας τους νέους αγρότες ανά κατηγορία μεγέθους των εκμεταλλεύσεων και βάσει της οικονομικής επίδοσης αυτών. Τα εν λόγω δεδομένα υποδηλώνουν ότι οι νέοι αγρότες στρέφονται προς μεγαλύτερες και/ή πιο προσοδοφόρες εκμεταλλεύσεις. Το σημείο αυτό είναι σημαντικό, διότι οι στόχοι της πολιτικής μπορούν να βασισθούν σε υποθέσεις σχετικά με το είδος των εκμεταλλεύσεων για τις οποίες θα ενδιαφέρονταν οι υποψήφιοι νέοι αγρότες.

Διεξάγεται μια συνοπτική ανάλυση της κατάστασης των νέων αγροτών στους διάφορους τομείς παραγωγής. Είναι δύσκολο να συναγάγουμε συμπεράσματα από την παραπάνω ανάλυση αναφορικά με τα σχετικά πλεονεκτήματα των διαφόρων τύπων παραγωγής για τους νέους αγρότες, και η κατάσταση διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Σε ό,τι αφορά τις υποψήφιες χώρες, είναι δύσκολο να ευρεθούν αξιόπιστα στοιχεία για τους νέους αγρότες. Εκείνα που παρουσιάζονται στη μελέτη δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για συγκρίσεις με την κατάσταση που επικρατεί στην ΕΕ. Γενικά, υποδηλώνουν αύξηση του αριθμού των νέων αγροτών, ωστόσο έχουν δρομολογηθεί σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές.

4. Προβλήματα που ανακύπτουν από την παρούσα κατάσταση

Ολοκληρώνοντας τη στατιστική ανάλυση της κατάστασης των νέων αγροτών, η μελέτη προχωρεί στην εξέταση συγκεκριμένων προβλημάτων που φέρνει στο φως η έρευνα.

4.1. Κόστος εγκατάστασης

Αυτό υπήρξε επί μακρόν, και εξακολουθεί να αποτελεί τη μείζονος σημασίας δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι νέοι που επιθυμούν να ασχοληθούν με τη γεωργία. Περιλαμβάνει: την πώληση γης και τις τιμές ενοικίασης, το κόστος των γεωργικών μηχανημάτων, το κόστος βελτίωσης των εκμεταλλεύσεων, το κόστος συντήρησης πλέον της μίας οικογένειας κατά την περίοδο διαδοχής των εκμεταλλεύσεων, το βάρος των χρεών από την εξαγορά μεριδίων συγκληρονόμων και από την αγορά δικαιωμάτων παραγωγής. Επιπλέον, καθώς εξακολουθεί η τάση αύξησης του μεγέθους των εκμεταλλεύσεων, αυξάνουν κατά συνέπεια και οι παραπάνω δαπάνες. Το κόστος ποικίλλει ανά κράτος μέλος, ιδιαίτερα εξαιτίας του ανταγωνισμού για τους λιγοστούς έγγειους πόρους μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών ομάδων.

4.2. Διαδοχή

Υπάρχουν πολλά νομικά και φορολογικά προσκόμματα για τους νεοεισερχόμενους στον γεωργικό κλάδο. Για μία ακόμη φορά, αυτά ποικίλλουν μεταξύ των κρατών μελών. Η μελέτη εξετάζει ορισμένα κληρονομικά και φορολογικά συστήματα, τα οποία φαίνεται ότι βοηθούν περισσότερο τους υποψήφιους νέους αγρότες.

4.3. Φύλο

Οι γυναίκες που προσπαθούν να ξεκινήσουν οι ίδιες γεωργικές δραστηριότητες, ή που ενδεχομένως συμμετέχουν σε αυτές ως σύζυγοι, αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα επιπροσθέτως εκείνων που αντιμετωπίζουν οι άρρενες ομόλογοί τους. Σε αυτά περιλαμβάνονται οι ανεπαρκείς παροχές κοινωνικής

ασφάλισης (π.χ. μητρότητας και φροντίδας των παιδιών) και οι ανεπαρκείς ευκαιρίες κατάρτισης. Παρ' όλα αυτά, η αναλογία των γυναικών αγροτών αυξάνεται.

4.4. Εκπαίδευση και κατάρτιση

Η ανεπαρκής και/ή η ακατάλληλη κατάρτιση και εκπαίδευση συνιστά ένα γενικό πρόβλημα για τους νέους αγρότες, το οποίο δεν περιορίζεται μόνο στις γυναίκες.

4.5. Υποβάθμιση των αγροτικών περιοχών

Αντίθετα με πολλούς πρεσβύτερους συναδέλφους τους, οι υπονήφιοι νέοι αγρότες αντιμετωπίζουν το δίλημμα σχετικά με την είσοδό τους στον γεωργικό κλάδο. Η υποβάθμιση πολλών αγροτικών περιοχών της Ευρώπης, σε ό,τι αφορά την υποδομή, τις δραστηριότητες και την κοινωνική ζωή, σημαίνει ότι η γεωργία είναι μια λιγότερο ελκυστική πρόταση. Η εικόνα μεταξύ των περιφερειών είναι ανομοιογενής, με ορισμένες (συχνά απομακρυσμένες) περιοχές να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα.

4.6. Πληθυσμιακή συρρίκνωση των αγροτικών περιοχών

Η πληθυσμιακή συρρίκνωση δεν πρέπει να συγχέεται με την υποβάθμιση των αγροτικών περιοχών ή, πιο συγκεκριμένα, με την κατάσταση της γεωργίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ. σε περιφέρειες των Κάτω Χωρών ή του Ηνωμένου Βασιλείου), ο αγροτικός πληθυσμός ενδέχεται ακόμη και να παρουσιάζει αύξηση. Ωστόσο, το γεγονός αυτό μπορεί να υποκρύπτει μια μείωση του αριθμού των αγροτών, μια ισχνή οικονομική κατάσταση του γεωργικού κλάδου και την έλλειψη προοπτικών για τους νέους αγρότες.

4.7. Κοινωνικά προβλήματα

Η εν λόγω κατηγορία είναι ευρεία. Η μελέτη τονίζει ορισμένα σημεία που προκύπτουν από την έρευνα. Επί παραδείγματι, η υποβάθμιση της αγροτικής υποδομής και η επιδείνωση των προοπτικών απασχόλησης έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην ελκυστικότητα της αγροτικής ζωής για όλους τους νέους, ιδιαίτερα δε για τις γυναίκες. Το γεγονός αυτό οδηγεί τις γυναίκες σε μαζική φυγή από ορισμένες περιοχές, έχοντας ως αποτέλεσμα την ανομοιογενή διάρθρωση του πληθυσμού. Στα πέντε νέα ομοσπονδιακά κρατίδια της Γερμανίας υπάρχει ιδιαίτερο πρόβλημα υψηλής ανεργίας στα αστικά κέντρα. Το γεγονός αυτό προκάλεσε μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τις γεωργικές δραστηριότητες από ό,τι θα είχε ενδεχομένως συμβεί σε διαφορετική περίπτωση. Αυτό μακροπρόθεσμα οδηγεί τις αγροτικές περιοχές σε περαιτέρω υποβάθμιση. Τέτοια προβλήματα είναι ίσως πιο έντονα στις υπονήφιες χώρες, όπου οι γεωργικές δραστηριότητες είναι οικονομικά δυσχερείς και οι κοινωνικές δομές ρευστές.

4.8. Γενικά προβλήματα

Δύο από τα πιο σημαντικά προβλήματα που προκύπτουν από την έρευνα είναι η γενική οικονομική δυσπραγία του γεωργικού κλάδου και η αρνητική εικόνα της γεωργίας στο ευρύ κοινό. Στην πρώτη περίπτωση, είναι προφανείς οι επιπτώσεις στον υπονήφιο νέο αγρότη – αυτός/αυτή είναι πιθανότερο να αναζητήσει μια πιο προσοδοφόρα απασχόληση. Στη δεύτερη περίπτωση, το αποτέλεσμα είναι πιο συγκεκριμένο – η γεωργία καθίσταται ένα μη ελκυστικό επάγγελμα. Τέτοια προβλήματα γενικής φύσεως δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αναζητώντας λύσεις μόνο για τους νέους αγρότες.

5. Ισχύοντα μέτρα της ΕΕ και εθνικά μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των νέων αγροτών

Το συγκεκριμένο τμήμα της έκθεσης εξετάζει τα μέτρα που έχουν ήδη θεσπισθεί με στόχο την αντιμετώπιση των ζητημάτων που προβάλλει η προηγούμενη ανάλυση. Η εξέταση δεν είναι μια απλή περιγραφή των εν λόγω μέτρων. Καλύπτει τα μέτρα που απευθύνονται ειδικά στους νέους αγρότες, καθώς και εκείνα από τα οποία μπορούν να αποκομίσουν έμμεσα οφέλη. Εξετάζει σε βάθος τη μέχρι σήμερα εφαρμογή τους (στο μέτρο του δυνατού) και συνάγει συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητά τους.

Η μελέτη εξετάζει επίσης τα εθνικά καθεστώτα φορολόγησης, τον ενδεχόμενο αντίκτυπο της πρόσφατης μεταρρυθμιστικής διαδικασίας της ΕΕ στο πλαίσιο της "Ατζέντας 2000" και τις πιθανές επιπτώσεις της διεύρυνσης της ΕΕ.

Τέλος, η έκθεση ιεραρχεί τα προβλήματα των νέων αγροτών, λαμβάνοντας υπόψη την αποτελεσματικότητα των ήδη εφαρμοζόμενων μέτρων ενίσχυσής τους. Ως αποτέλεσμα, απεικονίζεται η κατάσταση των νέων αγροτών μετά την εφαρμογή των κοινοτικών και εθνικών μέτρων ενίσχυσης.

5.1. Μέτρα σε επίπεδο ΕΕ

Τα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ συνίστανται κυρίως σε προσαρμογές της γενικής διαρθρωτικής στήριξης των γεωργικών δραστηριοτήτων (συγχρηματοδοτούμενης από την ΕΕ και τα κράτη μέλη). Βάσει αυτών, οι νέοι αγρότες είναι επιλέξιμοι να λάβουν ειδικές ενισχύσεις για την έναρξη της επαγγελματικής τους δραστηριότητας ως αγροτών, καθώς και αυξημένες ενισχύσεις για επενδύσεις που αφορούν τη βελτίωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Επιπλέον, διατίθενται πιστώσεις για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και την παροχή επαγγελματικής βοήθειας. Το καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης της ΕΕ προσφέρει επίσης ορισμένα πλεονεκτήματα στους νέους αγρότες.

Η έκθεση σκιαγραφεί τον τρόπο με τον οποίο η "δέση μέτρων" της "Ατζέντας 2000" μεταβάλλει την κατάσταση για τους νέους αγρότες. Μολονότι η νέα έμφαση στην αγροτική ανάπτυξη, στο πλαίσιο της "Ατζέντας 2000", θεωρητικά βοηθά τους αγρότες και βελτιώνει τις δυνατότητες να λάβουν ενισχύσεις εγκατάστασης, ορισμένες πτυχές της βοήθειας που παρέχεται στους νέους αγρότες (π.χ. κατάρτιση) περιορίζονται.

Δεν πρέπει να λησμονείται ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να εφαρμόσουν κανένα από τα μέτρα της ΕΕ για τους νέους αγρότες.

5.2. Μέτρα σε εθνικό/περιφερειακό επίπεδο

Το παρόν κεφάλαιο ασχολείται τόσο με την εφαρμογή των μέτρων της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο όσο και με τα μέτρα που εφαρμόζονται μόνο σε εθνικό ή ακόμη και σε περιφερειακό επίπεδο.

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των μέτρων της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο, οι επιδόσεις των κρατών μελών διαφοροποιούνται σημαντικά. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζει λιγότερο τη στάση τους απέναντι στους νέους αγρότες και περισσότερο τη συνολική τους θεώρηση για τον τρόπο αντιμετώπισης του συνόλου των αγροτών. Έτσι, ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. οι Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο) σπανίως εφαρμόζουν τα διαθέσιμα μέτρα της ΕΕ. Άλλα (όπως πολλά κράτη μέλη της Νότιας Ευρώπης) εφαρμόζουν περισσότερο γενικά διαρθρωτικά μέτρα προσπαθώντας να εκσυγχρονίσουν τη γεωργία τους, αντί να προβαίνουν σε δράσεις προς όφελος ειδικά των νέων αγροτών. Μια τρίτη ομάδα κρατών (στην οποία περιλαμβάνονται το Βέλγιο, η Δανία και η Γαλλία) ασκεί δυναμικές πολιτικές όσον αφορά την προσπάθεια διαχείρισης της εγκατάστασης των νέων αγροτών.

Οι υποψήφιες χώρες δεν επωφελούνται ακόμη από τα σημαντικότερα μέτρα της ΕΕ. Ωστόσο, εξετάζονται τα δικά τους εθνικά μέτρα όπως και η εκ βάθρων διαρθρωτική αλλαγή που συντελείται από το 1990.

Το παρόν κεφάλαιο της μελέτης σκιαγραφεί επίσης άλλα μέτρα από τα οποία θα μπορούσαν να αποκομίσουν όφελος οι νέοι αγρότες. Επί παραδείγματι, ορισμένα καθεστάτα αγοράς της ΚΓΠ (π.χ. γαλακτοκομικά προϊόντα) θα μπορούσαν να προσφέρουν προτιμησιακή μεταχείριση στους νέους αγρότες. Πολλά άλλα, όμως, δεν προσφέρουν.

5.3. Παρατηρήσεις επί των εθνικών φορολογικών καθεστώτων

Δεν πρέπει να λησμονείται ότι τα άμεσα μέτρα της ΕΕ και εθνικά μέτρα για τη συνδρομή των νέων αγροτών είναι περιορισμένης εμβέλειας. Εμμέσως, τα φορολογικά καθεστάτα ορισμένων κρατών μελών μπορούν να είναι ευνοϊκά για τους νέους αγρότες (ή το αντίστροφο). Συνεπώς, η μελέτη εξετάζει ορισμένα από τα εμφανή πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των εθνικών φορολογικών καθεστώτων.

5.4. Συμπεράσματα για τη λειτουργία των υφιστάμενων μέτρων στήριξης των νέων αγροτών

Διεξήχθη μια ανάλυση του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα μέτρα της ΕΕ. Παρατίθενται στατιστικά στοιχεία που καταδεικνύουν τις σχετικές "επιδόσεις" των κρατών μελών της ΕΕ. Συντάχθηκε μια περίληψη των διαφόρων τρόπων με τους οποίους παρέχεται η ενίσχυση και συνάγονται ορισμένα συμπεράσματα.

Θεσπίστηκε ένα μέτρο σύγκρισης της σχετικής σημασίας και των πλεονεκτημάτων των σημαντικότερων μέτρων της ΕΕ για την στήριξη των νέων αγροτών (χρησιμοποιώντας προσαρμογές του συνολικού αγροτικού εισοδήματος και του κόστους διαβίωσης στα κράτη μέλη). Μολονότι αυτό συνιστά ένα αρκετά πρόχειρο μέτρο σύγκρισης των σχετικών ενισχύσεων των νέων αγροτών, διαμορφώνει εντούτοις μια εικόνα της συνολικής κατάστασης. Καταδεικνύει με χαρακτηριστικό τρόπο ότι εκείνες οι χώρες που εφαρμόζουν πιο περίπλοκα μέτρα στήριξης των νέων αγροτών δεν παρέχουν απαραίτητως μεγαλύτερη **πραγματική στήριξη** στους νέους αγρότες. Εξετάζοντας ειδικά τις ενισχύσεις εγκατάστασης και τις αυξημένες παροχές για επενδύσεις προς τους νέους αγρότες, διαπιστώνεται ότι οι χώρες που δαπανούν τα μεγαλύτερα κονδύλια σε επιδοτήσεις δεν καταβάλλουν απαραίτητως περισσότερα χρήματα ανά δικαιούχο.

5.5. Επιπτώσεις των δράσεων της ΕΕ για την στήριξη των νέων αγροτών

Πρέπει να επισημανθεί ότι η ΕΕ δεν έχει ολοκληρώσει την αξιολόγηση των επιπτώσεων των μέτρων της για την στήριξη των νέων αγροτών. Το εν λόγω ζήτημα επισημαίνεται και σε πρόσφατη έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κατά συνέπεια, οι αρχές της ΕΕ γνωρίζουν στην πραγματικότητα ελάχιστα σχετικά με το πόσο αποτελεσματικά δαπανώνται τα χρήματα των φορολογουμένων σε αυτόν τον τομέα πολιτικής.

Είναι δύσκολο να εξαγάγουμε συμπεράσματα με βάση απλώς τα στατιστικά στοιχεία. Ένα πρόχειρο κριτήριο καταμέτρησης της επιτυχίας θα ήταν το ενδεχόμενο αύξησης του αριθμού των νέων αγροτών στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν τα μέτρα της ΕΕ. Ωστόσο, εφόσον ο συνολικός αριθμός των αγροτών (και ο αριθμός των νέων αγροτών) παρουσιάζει μείωση, θα ήταν άτοπη η εξαγωγή συμπερασμάτων μόνο επ' αυτής της βάσης. Η Γαλλία, επί παραδείγματι, διαθέτει την πιο συγκροτημένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση εγκατάστασης νέων αγροτών από όλα τα κράτη μέλη, και παρ' όλα αυτά ο αριθμός των αγροτών και των νέων αγροτών στη Γαλλία εξακολουθεί να μειώνεται.

6. Πιθανές επιπτώσεις της "Ατζέντας 2000" στους νέους αγρότες

Οι κύριες βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις της "Ατζέντας 2000" είναι πιθανό να προέλθουν από τη νέα έμφαση που δίνεται στα βελτιωμένα μέτρα ενίσχυσης των νέων αγροτών που περιλαμβάνονται στα εθνικά/περιφερειακά σχέδια αγροτικής ανάπτυξης (κανονισμός 1257/99). Μολονότι ο κανονισμός ουσιαστικά δεν αναιρεί τα υφιστάμενα μέτρα για τους νέους αγρότες, η (θεωρητικά) προσφερόμενη χρηματοδότηση αυξάνεται. Ωστόσο, ο συνολικός προϋπολογισμός περιορίζεται – ως εκ τούτου, οι πραγματικές ενισχύσεις που θα χορηγηθούν, ενδέχεται να παραμείνουν καθηλωμένες στα ίδια επίπεδα.

Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η εφαρμογή των μέτρων εξακολουθεί να είναι προαιρετική για τα κράτη μέλη. Επίσης, περιορίζεται η εμβέλεια ορισμένων μέτρων, όπως η κατάρτιση και η παροχή εν γένει επαγγελματικής βοήθειας.

Μακροπρόθεσμα, η προώθηση της αγροτικής ανάπτυξης αντί της στήριξης της αγοράς στα πλαίσια της ΚΓΠ είναι πιθανό να καταστήσει εφικτή τη θέσπιση μέτρων, περισσότερο ενδεδειγμένων για τους νέους αγρότες. Ωστόσο, τα εν λόγω μέτρα θα καθιερωθούν στο πλαίσιο ενός πιο περιορισμένου προϋπολογισμού.

Επιπροσθέτως, το αυξημένο μερίδιο δαπανών της ΚΓΠ με τη μορφή άμεσων ενισχύσεων – το οποίο προκύπτει από την "Ατζέντα 2000" – θα βοηθήσει στη μείωση των διακυμάνσεων των αγροτικών εισοδημάτων. Το γεγονός αυτό μπορεί να σταθεροποιήσει ελαφρά τις προοπτικές των νέων αγροτών.

Ωστόσο, σε ό,τι αφορά τα καθεστώτα αγοράς στο πλαίσιο της ΚΓΠ, η "Ατζέντα 2000" προσφέρει ελάχιστα συγκεκριμένα πλεονεκτήματα στους νέους αγρότες.

7. Πιθανές επιπτώσεις της διεύρυνσης της ΕΕ στους νέους αγρότες

Η διεύρυνση της ΕΕ είναι απίθανο να προσφέρει συγκεκριμένα πλεονεκτήματα στους νέους αγρότες της ΕΕ στη σημερινή της μορφή. Μάλιστα, εάν δεν αυξηθεί σημαντικά ο προϋπολογισμός της ΕΕ για τα μέτρα που αφορούν τη γεωργία, η διεύρυνση της ΕΕ θα καταλήξει αναπόφευκτα σε περιορισμό της ενίσχυσης των υφιστάμενων αγροτών της ΕΕ.

Για τους νέους αγρότες των υπονήφιων χωρών θα υπάρξουν σημαντικά πλεονεκτήματα από την προσχώρηση στην ΕΕ, ιδιαίτερα εάν οι κυβερνήσεις τους εκμεταλλευθούν την ευκαιρία και εφαρμόσουν τα μέτρα της ΕΕ για την ενίσχυση των νέων αγροτών και τη βελτίωση των δομών τους. Ωστόσο, τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα ενδέχεται να προκύψουν με τη μορφή της πρόσβασης στις άμεσες πληρωμές και στα δικαιώματα παραγωγής που είναι διαθέσιμα στους υπάρχοντες αγρότες της ΕΕ βάσει της ΚΓΠ.

8. Ιεράρχηση των προβλημάτων των νέων αγροτών

Η μελέτη συνοψίζει την τρέχουσα κατάσταση των νέων αγροτών, εξετάζοντας τα προβλήματα που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν παρά τις προσπάθειες σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο για την παροχή βοήθειας προς αυτούς.

Καταρτίστηκε ένας πίνακας που απεικονίζει με σαφήνεια τη σχετική σημασία των παραπάνω προβλημάτων. Όπως μπορεί να διαπιστωθεί, το υψηλό κόστος εγκατάστασης παραμένει το πλέον δυσεπίλυτο πρόβλημα. Πρόκειται τουλάχιστον για ένα προσδιορισμένο πρόβλημα. Άλλα προβλήματα, όπως η αρνητική εικόνα της γεωργίας, είναι πιο δύσκολο να αξιολογηθούν και στη συνέχεια να αντιμετωπισθούν.

9. Προτάσεις κοινοτικών δράσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των νέων αγροτών

9.1. Εισαγωγή

Η μελέτη δεν προτείνει κάποια επαναστατική προσέγγιση. Το υφιστάμενο πλαίσιο της γεωργικής πολιτικής έχει πλέον θεσπισθεί για την περίοδο 2000-2007. Θα υπάρξει, εντούτοις, μια μείζονα αναθεώρηση όλων των δαπανών της ΚΓΠ (και ιδιαίτερα σε ορισμένους τομείς, π.χ. στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων) το 2002 και το 2003. Οι κανονισμοί για την αγροτική ανάπτυξη αναμένεται να αναθεωρηθούν το 2003. Συνεπώς, η μελέτη προτείνει τη λήψη μέτρων σε επίπεδο ΕΕ εντός του γνωστού πλαισίου και της χρονικής περιόδου 2000-2003.

9.2. Επισήμανση σχετικά με την ΚΓΠ

Εντούτοις, επισημαίνεται ότι είναι δύσκολη η πλήρης και αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων των νέων αγροτών, εκτός εάν επιχειρηθεί μια εκ του μηδενός προσέγγιση.

Η μελέτη επισημαίνει ότι μια τέτοια δράση ανελήφθη κατά την περίοδο που προηγήθηκε της "Ατζέντας 2000". Το αποτέλεσμα – η προτεινόμενη Κοινή Γεωργική και Πολιτική και πολιτική για την ανάπτυξη της υπαίθρου για την Ευρώπη (ΚΓΑΠΕ, 1996) – περιείχε πολλές αξιολογες ιδέες, αλλά συνιστούσε ένα υπερβολικά ρηξικέλευθο βήμα σε σχέση με την ισχύουσα πρακτική της ΕΕ. Είναι επίσης ενδιαφέρον το γεγονός ότι η εν λόγω πολιτική δεν περιείχε προτάσεις για κάποια ειδική αντιμετώπιση των νέων αγροτών.

9.3. Προτεινόμενες δράσεις της ΕΕ

Οι προτεινόμενες δράσεις εμπίπτουν στις ακόλουθες κύριες κατηγορίες:

9.3.1. Βελτίωση της πληροφόρησης σχετικά με τους νέους αγρότες

- Η Επιτροπή οφείλει να δημιουργήσει και να διατηρεί μια ολοκληρωμένη βάση δεδομένων για την κατάσταση των νέων αγροτών στην ΕΕ και στις υποψήφιες χώρες.
- Η Επιτροπή οφείλει να αξιολογήσει τις επιπτώσεις των κοινοτικών μέτρων για την ενίσχυση των νέων αγροτών, ώστε να διατυπωθούν εγκαίρως προτάσεις για την ενδιάμεση αναθεώρηση του κανονισμού 1257/99.
- Η Επιτροπή και το Συμβούλιο οφείλουν να διασφαλίζουν την πρόσβαση των οργάνωσεων των νέων αγροτών σε επαρκή κονδύλια της ΕΕ για την ανάληψη του σημαντικού ρόλου τους.

9.3.2. Αντιμετώπιση του κόστους εγκατάστασης

- Η ενδιάμεση αναθεώρηση του κανονισμού 1257/99 παρέχει μια σημαντική ευκαιρία για την αύξηση των ενισχύσεων εγκατάστασης και των συμπληρωματικών επιχορηγήσεων των επενδύσεων. Είναι επίσης η κατάλληλη στιγμή, κατά την οποία οι άμεσες ενισχύσεις που επαναδιοχετεύονται προς την αγροτική ανάπτυξη βάσει των εθνικών προγραμμάτων, θα μπορούσαν να διατεθούν για μέτρα ενίσχυσης των νέων αγροτών.
- Οι επιχορηγήσεις επενδύσεων προς τους νέους αγρότες πρέπει να αυξηθούν περαιτέρω στην περίπτωση που ο νέος αγρότης συνδράμει σημαντικά στη βελτίωση του περιβάλλοντος και/ή όταν οι εκμεταλλεύσεις βρίσκονται σε μειονεκτικές περιοχές και/ή όταν δημιουργούνται νέες ευκαιρίες απασχόλησης.
- Η πρόταση να καταστεί υποχρεωτική η παροχή εκ μέρους των κρατών μελών τουλάχιστον μιας ελάχιστης ενίσχυσης εγκατάστασης προς τους νέους αγρότες πρέπει να τύχει εξέτασης.

9.3.3. Ενθάρρυνση της πρόωρης συνταξιοδότησης

- Το καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να προβλέπει την προτιμησιακή αντιμετώπιση των συνταξιοδοτούμενων αγροτών που μεταβιβάζουν τις εκμεταλλεύσεις τους σε νέους αγρότες. Γενικότερα, θα πρέπει να μελετηθούν οι τρόποι παροχής επαρκών συντάξεων στους συνταξιοδοτούμενους αγρότες.

9.3.4. Διευκόλυνση της διαδοχής σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις

- Η Επιτροπή πρέπει να αναθεωρήσει τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών μεταβίβασης γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

9.3.5. Αντιμετώπιση των οικονομικών προκλήσεων

- Οι νέοι αγρότες κινούνται στο πλαίσιο μιας ΚΓΠ που περιλαμβάνει πολλά συστήματα δικαιωμάτων παραγωγής (ποσοτώσεις, δικαιώματα πριμοδότησης κλπ.). Μολονότι υπάρχουν τέτοια συστήματα, εντούτοις επιβάλλουν περιορισμούς στους νέους που επιθυμούν να ασχοληθούν με τη γεωργία. Όσο υπάρχουν τέτοιοι περιορισμοί, η Επιτροπή οφείλει να ωθήσει εκ νέου ρητώς τα κράτη μέλη να εκχωρήσουν, σε ό,τι αφορά τα εθνικά αποθέματά τους για τα δικαιώματα παραγωγής (στο πλαίσιο των καθεστώτων αγοράς της ΚΓΠ), δικαιώματα στα οποία οι νέοι αγρότες θα μπορούν να έχουν προτιμησιακή πρόσβαση.
- Οι επικείμενες μεταρρυθμίσεις στα καθεστάτα του κρέατος αιγοπροβάτων και της ζάχαρης (αμφότερες το φθινόπωρο του 2000) προσφέρουν άμεσες ευκαιρίες για την παροχή δικαιωμάτων παραγωγής σε νέους αγρότες.

- Οι νέοι αγρότες θα μπορούσαν να βελτιώσουν σημαντικά τη διάρθρωση του κόστους τους βελτιώνοντας την αγορά μέσω παραγωγής και την εμπορία των προϊόντων τους. Ένα αποτελεσματικό μέσο θα ήταν η πρόσφορη χρήση των υπολογιστών και του Διαδικτύου. Η τρέχουσα πρωτοβουλία eEurope θα πρέπει να προσαρμοσθεί ώστε να συμπεριλάβει ειδικά μέτρα για τη συνδρομή των νέων αγροτών σε ό,τι αφορά την κατάρτιση, τον εξοπλισμό και τη χρήση αυτών των νέων τεχνικών. Μια άλλη προτεραιότητα αποτελεί η κατάρτιση των νέων αγροτών σχετικά με τον τρόπο δημιουργίας και διαχείρισης της λειτουργίας ολοκληρωμένων συστημάτων διαχείρισης της παραγωγής και εμπορίας.

9.3.6. Εκπαίδευση, κατάρτιση και δικτύωση

- Η ΕΕ πρέπει να χρηματοδοτήσει την κατάρτιση στη χρήση των υπολογιστών και του Διαδικτύου.
- Ορισμένα ελάχιστα προσόντα γεωργικής δραστηριότητας πρέπει να αποτελούν προϋπόθεση για τη λήψη άμεσων ενισχύσεων στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Η ΕΕ πρέπει να συνδράμει τη χρηματοδότηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, προκειμένου τα πρότυπα των νέων αγροτών να αναβαθμιστούν στο απαιτούμενο επίπεδο.
- Πρέπει να ανανεωθεί το πρόγραμμα πληροφόρησης της ΕΕ για την εκπαίδευση του ευρύτερου κοινού, ιδιαίτερα των νέων μαθητών, σχετικά με τη γεωργία. Το γεγονός αυτό θα βοηθούσε στη βελτίωση της εικόνας της γεωργίας, τόσο στο εσωτερικό της ΕΕ όσο και στο εξωτερικό (σε μια σημαντική για το διεθνές εμπόριο χρονική περίοδο).
- Η ΕΕ πρέπει να ενισχύσει τη χρηματοδότηση και την ενθάρρυνση οργανώσεων και δικτύων που αποσκοπούν στη συνδρομή των νέων αγροτών σε ό,τι αφορά την πολυσύνθετη φύση της εγκατάστασης, επί παραδείγματι μέσω της πρωτοβουλίας LEADER.

9.3.7. Φορολογικά και νομικά/κληρονομικά εμπόδια

- Η ΕΕ πρέπει να χρηματοδοτήσει μια διάσκεψη που θα έχει ως στόχο να προβάλει τα φορολογικά και νομικά/κληρονομικά ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι νέοι αγρότες. Ένας στόχος θα μπορούσε να είναι η μείωση της επιβάρυνσης των νέων αγροτών από τους ειδικούς γεωργικούς φόρους, προκειμένου να υπάρξει μείωση ή αναστολή της πληρωμής των δαπανών έναρξης της επαγγελματικής δραστηριότητας.

9.3.8. Διάσκεψη για την ανάπτυξη της υπαίθρου

- Η Επιτροπή πρέπει να διοργανώσει μια δεύτερη διάσκεψη για την αγροτική ανάπτυξη, έπειτα από τη διάσκεψη του Νοεμβρίου 1996 στο Cork της Ιρλανδίας. Σε μια τέτοια διάσκεψη, θα πρέπει να δοθεί εξέχουσα θέση στην κατάσταση των νέων αγροτών και στο μέλλον του γεωργικού κλάδου.
- Πρέπει να διεξαχθεί μια ουσιαστική συζήτηση σχετικά με το αν οι νέοι αγρότες ειδικότερα ή οι νέοι επαγγελματίες του κλάδου γενικότερα, πρέπει να τύχουν ενίσχυσης από την ΕΕ, καθώς και σχετικά με τους τρόπους ενίσχυσης των νέων επαγγελματιών του κλάδου οι οποίοι δεν προέρχονται από σχετικό με τη γεωργία περιβάλλον.

9.3.9. Υποψήφιες χώρες

- Η ΕΕ θα πρέπει να ενθαρρύνει περισσότερο τις υποψήφιες χώρες να καθιερώσουν ενισχύσεις για επενδύσεις που θα έχουν ως στόχο τους νέους αγρότες, καθώς και μέτρα πρόωρης συνταξιοδότησης στο πλαίσιο του ταμείου SAPARD.
- Ομοίως, πρέπει να διατεθούν μεγαλύτερα κονδύλια για την εκπαίδευση και την κατάρτιση των νέων αγροτών.
- Η ΕΕ πρέπει να επιτρέψει στις υποψήφιες χώρες να καταβάλλουν μεγαλύτερες ενισχύσεις εγκατάστασης κατά την περίοδο που θα ακολουθήσει την ένταξη στην ΕΕ. Η ανταπόκριση της Επιτροπής στις θέσεις των υποψηφίων χωρών για τη γεωργία φαίνεται ότι αναγνωρίζει αυτή την πιθανότητα.

- Η διάθεση πιστώσεων του SAPARD δεν πρέπει να διακοπεί με την ένταξη. Σε αντίθετη περίπτωση τα προγράμματα για τους νέους αγρότες που χρηματοδοτούνται από το SAPARD θα μπορούσαν να διακοπούν άμεσα.
- Η Κύπρος θα πρέπει να καταστεί επιλέξιμη για χρηματοδότηση τύπου SAPARD.
- Οι συστάσεις για τις υποψήφιες χώρες παρουσιάζονται ξεχωριστά, εφόσον θεωρείται ως δεδομένο ότι δεν θα καταστούν πλήρη μέλη της ΕΕ στο εξεταζόμενο χρονικό πλαίσιο (ήτοι πριν από το τέλος του 2003).

10. Πιθανό κόστος των προτεινόμενων δράσεων

Έχει καταρτισθεί ένας πίνακας στον οποίο παρουσιάζεται το πιθανό κόστος των παραπάνω δράσεων. Δεν ήταν δυνατή η κοστολόγηση όλων των δράσεων για διάφορους λόγους.

Γενικά, τα προτεινόμενα μέτρα δεν αντιπροσωπεύουν υπερβολικό κόστος για τους φορολογούμενους. Σε πολλές περιπτώσεις, το κόστος θα είναι αμελητέο ή μηδενικό.

Επιπλέον, η μελέτη παρουσιάζει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ό,τι αφορά τη λήψη απόφασης για κάθε προτεινόμενο μέτρο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Κοινοβούλιο μπορεί να διακρίνει αμέσως τα σημεία στα οποία μπορεί να επηρεάσει την ανάπτυξη της πολιτικής. Σε γενικές γραμμές, η μεγαλύτερη επιρροή του Κοινοβουλίου θα επιτευχθεί μέσω των νέων εξουσιών του για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού που αφορά τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης, τα οποία καθιερώνονται στο πλαίσιο της "Ατζέντας 2000".

11. Πρόσθετες προτάσεις της ΕΕ προς τα κράτη μέλη και τις υποψήφιες χώρες

Οι συμμετέχοντες στην έρευνα διατύπωσαν διάφορες πρόσθετες προτάσεις για μέτρα της ΕΕ. Οι εν λόγω ιδέες απαριθμούνται χάριν πληρότητας, μαζί με τους λόγους για τους οποίους δεν συμπεριλαμβάνονται στις συστάσεις της μελέτης.

Executive summary

1. Introduction

This study has been commissioned by the European Parliament's Directorate-General for Studies (Department of Agriculture, Fisheries, Forests and Rural Development). It may eventually form the basis for further action by the European Parliament and suggestions for action by other EU institutions.

The study provides an analysis of the current situation of young farmers within the EU and in six "first-wave" candidate countries for EU membership (Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia).

The study describes the problems faced by young farmers at present. This description is based on statistics, and on opinion provided by a large number of sources contacted and researched, both at EU and at national level.

An analysis of the ways in which the EU and national governments act to address the problems has then been conducted. Emphasis is put on actions that have been taken at EU level since it is here that the European Parliament has its primary interest. In particular, the study tries to assess the success and impact of the various measures taken, and examines some specific additional questions, such as taxation policies in the countries concerned.

In order to draw together the strands of the research made for the study, a matrix has been created which prioritises the problems with which young farmers are still faced, despite EU and national efforts to assist in alleviating those problems.

On the basis of an assessment of the continuing problems faced by young farmers, the study suggests ideas for future EU actions to deal with this situation, costed, wherever possible.

It is important to stress that the study is concerned with the problems of young farmers within the known overall policy context. The study does not, for example, make proposals fundamentally to alter EU agricultural policy (though some comments are put forward on this subject). Rather, the study makes concrete, achievable proposals for action in the coming years, based on the existing policy framework.

2. Background to agriculture in the EU and applicant countries

Data have been drawn, where possible, from EU level sources (e.g. EUROSTAT and FADN). Comparisons have been made between the situation in 1990 and 1997, the latter being the most recent year for which a full set of reliable statistics is generally available. Where such data are not available, (e.g. comparable 1990 figures for Austria, Finland and Sweden), the best alternative figures are used. For the candidate countries, no consistent data series exists; for these countries, the best alternatives have been used.

EU agriculture is characterised by a continuous restructuring. In general terms, this has meant, and continues to mean, a fall in the overall number of farm holdings (19% have disappeared between 1990 and 1997, in the EU-12), accompanied by a steady increase in average farm size (from 13.3 ha in 1990 to 18.4 ha in 1997). The proportion of farms run as family business enterprises has remained stable. Approximately 98% of all EU farms are family farms according to a recent Court of Auditors report (using EUROSTAT data).

A crude extrapolation from these figures would suggest that the number of young farmers will become severely depleted in 30 years' time. Although this appears unrealistic, it is clear that an analysis at this time of young farmers' potential for averting this eventuality is timely.

At the same time the relative importance of farming in the EU economy, in terms of contribution to GDP, value of production and provision of employment, has declined. This has consequences in terms of the arguments to justify public expenditure on farming.

The development of farm incomes is examined briefly. Farm incomes are notoriously unstable (with significant fluctuations year by year). The study does not analyse this aspect in depth, therefore, nor seek to draw conclusions on the basis of one or two years' figures.

Of course, the situation in the different member states and candidate countries varies, sometimes considerably. However, the overall trends are basically common to all.

3. The situation for young farmers in the EU and the candidate countries

Farmer numbers in each age group have been examined, again for the 1990 to 1997 period. Overall the number of farmers is declining. However, within the global figures, there are differences in the rate of decline.

The under-35 age category shows a significant rate of loss (28%) in the EU. This compares to rates of farmer loss in the next three categories, 35 to 44 (19%), 45 to 54 (21%) and 55 to 64 (25%). This is very discouraging from a young farmer's viewpoint. More worryingly, the over-65 group shows a rate of decline of less than 3%, suggesting that older farmers are not retiring and passing on their farms to the younger generation.

Another set of figures shows that the number of young farmers as a proportion of total farmer numbers is declining across the EU. This is not simply an average figure. The picture is the same for nearly every member state. Young farmer numbers as a percentage of total farmers have fallen from 8.75% to 7.68% over the 1990 to 1997 period (while those over 65 years of age have risen from 23.28% to 27.76%).

The study has gone further into the data, examining young farmers per farm size category, and by economic performance of the farm. These data suggest that young farmers gravitate towards larger and/or better (economically) performing farms. This is an important point since policy aims may be based on assumptions about the types of farms potential young farmers would be interested in.

A brief analysis is conducted of the situation of young farmers in the different production sectors. It is difficult to draw conclusions from this about the relative merits of different production types for young farmers, and the situation varies greatly between member states.

For the candidate countries, reliable data on young farmers are difficult to find. Those presented in the study cannot be used for comparisons with the EU situation. In general, they indicate young farmer numbers rising, but significant structural change is underway.

4. Problems arising from the present situation

Having completed a statistical analysis of the situation of young farmers, the study proceeds to examine specific problems emerging from the research.

4.1. Installation costs

This has long been, and remains, the single most important difficulty facing young people wishing to enter farming. It includes: land sale and rental prices; cost of machinery; cost of farm improvements; cost of sustaining more than one family during a farm hand-over period; the debt burden from buying out co-heirs; and,

buying of production rights. Furthermore, as the trend to increased farm size continues, so those costs increase. Costs vary per member state, not least due to competition for scarce land resources between different societal groups.

4.2. Succession

There are many legal and fiscal barriers to the new entrant to farming. Again these vary between member states. The study attempts to identify some inheritance and taxation systems which seem most helpful to potential young farmers.

4.3. Gender

Women trying to set up as farmers in their own right, or who are potentially involved as a spouse, face specific problems in addition to those faced by their male counterparts. These include inadequate social security provisions (e.g. maternity and child care), and insufficient training opportunities. Nevertheless, the proportion of farmers made up by women is rising.

4.4. Education and training

Insufficient and/or inappropriate training and education are a general problem for young farmers, not one confined to women.

4.5. Decline in rural areas

Unlike many of their older counterparts, potential young farmers face a choice about whether to enter farming. The decline in many rural areas of Europe, in terms of infrastructure, activities and social life, mean that farming is a less attractive proposition. The picture is patchy, regionally, with some (often remote) areas facing significant problems.

4.6. Rural depopulation

Depopulation should not be confused with rural decline or, more specifically, with the state of farming. In some cases (e.g. in regions in the Netherlands or the UK), the rural population may even be rising. However, this may mask a decline in farmer numbers, a poor economic situation in farming and lack of prospects for young farmers.

4.7. Social problems

This is a broad category. The study highlights certain points raised by the research. For instance, the decline in rural infrastructure and employment prospects affects the attractiveness of rural life for all young people, but especially women. This leads to an exodus of women from some areas, resulting in an uneven population structure. In the five new *Länder* of Germany, a specific problem of high urban unemployment exists. This has prompted a greater interest in farming than there might otherwise have been. This leads, in the long term, to a further decline in rural areas. Such problems are perhaps most acute in the candidate countries, where farming is economically difficult and social structures are in flux.

4.8. General problems

Two of the most significant problems raised in the research have been the general economic malaise in farming, and the poor image of farming with the general public. In the former case, the impact on a prospective young farmer is obvious – he/she is more likely to seek more rewarding employment. In the latter case, the effect is more insidious – farming is becoming an “unattractive” profession. Such general problems cannot be dealt with by seeking solutions for young farmers in isolation.

5. EU and national measures in force to deal with young farmers’ problems

This part of the report examines measures already in place, which aim to deal with the issues raised by the earlier analysis. The examination goes further than a description of those measures. It covers measures aimed specifically at young farmers, as well as those from which they may draw an indirect benefit. It looks in depth at their application to date (as far as possible) and draws conclusions as to their effectiveness.

The study also examines national taxation regimes, the potential impact of the recent Agenda 2000 EU reform process, and the possible effects of EU enlargement.

Finally, the study prioritises young farmers' problems, taking into account the effectiveness of the measures already in place to assist them. The result is a picture of the situation of young farmers after EU and national attempts at assistance have been implemented.

5.1. Measures at EU level

EU-level measures consist mainly of adaptations to general structural support for farming (part EU- and part nationally-funded). Thus young farmers are eligible for special aid payments for their first installation as farmers, and for enhanced investment aids for farm improvements. In addition, there is funding of education, training and occupational assistance. The EU early retirement scheme also confers some benefits on young farmers.

The report outlines how the Agenda 2000 "package of measures" is changing the situation for young farmers. While the new emphasis on rural development under Agenda 2000 is theoretically helpful to farmers, and the installation aid possibilities are improved, some aspect of assistance to young farmers are reduced (e.g. training).

It should not be forgotten that member states are not obliged to implement any of the EU measures for young farmers.

5.2. Measures at national/regional level

This section deals with both national implementation of EU measures and measures which exist only at national or even regional level.

As far as national implementation of EU measures is concerned, the performance of member states is very varied. This reflects less their attitude to young farmers and more their overall philosophies about how to treat all farmers. Thus some member states (e.g. the Netherlands and the UK) hardly use the EU measures on offer. Others (such as several member states in the south of Europe) use general structural measures to try to modernise their agriculture, rather than acting in favour of young farmers specifically. A third group (including Belgium, Denmark and France) has active policies of trying to manage installation of young farmers.

Candidate countries do not yet benefit from the main EU measures. However, their own national measures are examined, as is the profound structural change experienced since 1990.

This section of the study also outlines other measures from which young farmers could derive a benefit. For instance, some CAP market regimes (e.g. dairy) could offer young farmers preferential treatment. Many others do not.

5.3. Observations on national tax regimes

It must not be forgotten that EU and national direct measures to assist young farmers are fairly limited in scope. Indirectly, the tax regimes applied in some member states can be favourable towards young farmers (or the converse). The study therefore examines some of the advantages and disadvantages apparent in national tax systems.

5.4. Conclusions about the operation of current measures to assist young farmers

An analysis has been done of how EU measures are applied in the member states. Statistics are displayed showing the relative "performance" of the EU member states. A summary of the different ways in which the assistance is offered has been prepared. Some conclusions are drawn.

A measure of the relative importance of and benefit of the main EU measures to assist young farmers has been devised (using adjustments for overall farm income and cost of living in the member states). While this is a fairly crude measure of relative assistance to young farmers, it allows a picture to emerge. It shows, quite

graphically, that those countries with more complex young-farmer assistance measures do not necessarily provide more assistance **in real terms** to young farmers. Looking at installation aids and enhanced investment grants for young farmers in particular, the countries spending the most money on subsidies do not necessarily pay the most money per beneficiary.

5.5. The impact of EU actions to assist young farmers

The main point of note is that the EU has not completed an evaluation of the impact of its measures to assist young farmers. This point has also been made in a recent Court of Auditors' report. Thus the EU authorities have little true idea of how effectively taxpayers' money has been spent in this policy area.

It is difficult to draw conclusions simply on the basis of statistics. A crude measure of success would be if young farmer numbers were rising in the member states which apply the EU measures. However, since overall farmer numbers (and younger farmer numbers) are falling, it would be inappropriate to judge on that basis alone. France, for example, has the most structured and comprehensive approach to young-farmer installation of all the member states, and yet the number of farmers and young farmers in France continues to decline.

6. The potential impact of Agenda 2000 on young farmers

The main impact of Agenda 2000, in the short to medium term, is likely to come through the improved assistance measures for young farmers contained in the new emphasis on national/regional Rural Development Plans (Regulation 1257/99). While the regulation essentially continues existing measures for young farmers, the (theoretical) funding on offer is increased. However, the overall budget is restricted – hence the actual aids paid out might not be improved.

Weighed against this is the fact that the measures are still voluntary for member states. Also, some measures, such as training and other occupational assistance, are reduced in scope.

In the long term, the move towards rural development rather than market support within the CAP is likely to allow for measures better targeted at young farmers to be introduced. However, these will come within a more restricted budget.

In addition, the increased share of CAP spending in the form of direct aids – which results from Agenda 2000 – should help reduce fluctuations in farm incomes. This may make the prospects for young farmers slightly more stable.

However, as far as the CAP's market regimes are concerned, Agenda 2000 offers very little of specific benefit for young farmers

7. The potential impact of EU enlargement on young farmers

EU enlargement is unlikely to offer any specific benefits for young farmers in the existing EU. Indeed, EU enlargement without a significantly increased EU budget for agricultural measures will result, inevitably, in a dilution of assistance to existing EU farmers.

For young farmers in the candidate countries there should be significant advantages from EU membership, particularly if their governments take up the opportunity to use EU measures to aid young farmers and improve structures. However, the main benefits are likely to come in the form of access to the direct payments and production rights available to existing EU farmers under the CAP.

8. Prioritisation of young farmers' problems

The study sums up the current situation of young farmers by reviewing the problems they continue to face despite the EU and national efforts assist them.

A matrix has been created which shows, at a glance, the relative importance of those problems. As can be seen, the high cost of installation remains the most intractable problem. This is at least an identifiable problem. Other problems, such as the negative image of agriculture, are more difficult to assess and then deal with.

9. Proposals for EU actions to address the problems of young farmers

9.1. Introduction

The study does not suggest a revolutionary approach. The existing framework for agricultural policy has now been established for the period 2000 to 2007. There will, nevertheless, be a major review of all CAP spending (and in certain sectors in particular, e.g. dairy) in 2002 and 2003. The rural development regulations are due to be reviewed in 2003. Therefore, the study suggests measures to be taken at EU level within the known framework and time period 2000 to 2003.

9.2. A note about the CAP

Nevertheless, the point is made that it is difficult to deal thoroughly and effectively with the problems of young farmers unless one starts with a blank sheet of paper.

The study points out that such an exercise was undertaken in the pre-Agenda 2000 period. The result – a proposed Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CARPE, 1996) – contained many interesting ideas, but was too radical a step for the EU to take in one go. Also interesting is the fact that it made no suggestions for special treatment of young farmers.

9.3. Suggested EU actions

The suggested actions fall into the following main categories:

9.3.1. Improving information about young farmers

- A comprehensive database on the situation of young farmers, in the EU and candidate countries, should be established and maintained by the Commission.
- The Commission should evaluate the impact of EU measures to assist young farmers, in time for proposals to be made for the mid-term review of Regulation 1257/99.
- The Commission and Council should ensure that young farmers' organisations have access to sufficient EU funds to undertake their important role.

9.3.2. Tackling installation costs

- The mid-term review of Regulation 1257/99 provides an important opportunity for installation aids and supplementary investment grants to be increased. It is also the time when direct aids re-channelled into rural development, under national schemes, could be directed towards young farmer assistance measures.
- Investment aids for young farmers should be further enhanced where the young farmer provides significant environmental improvements and/or where the farm is situated in the LFA and/or where new employment opportunities are being created.
- Consideration should be given to proposing that it should be obligatory for member states to offer at least a minimum level of installation aid for young farmers.

9.3.3. Encouraging early retirement

- The Early Retirement scheme should be amended to provide for preferential treatment to be given to retiring farmers who pass on their farm to a young farmer. Ways of providing adequate pensions for retiring farmers more generally should be considered.

9.3.4. Easing farm transfers

- The Commission should review the funding of farm-transfer agencies.

9.3.5. Meeting economic challenges

- Young farmers are operating within a CAP which includes many production rights systems (quotas, premium rights etc.). While such systems exist they impose constraints on young people wishing to enter farming. As long as such constraints exist, the Commission should again explicitly urge member states to allocate, in their national reserves of production rights (within CAP market regimes), rights to which young farmers would have preferential access.
- The forthcoming reforms to the sheep/goatmeat and sugar regimes (both in autumn 2000) give immediate opportunities to offer production rights to young farmers.
- Young farmers could significantly improve their cost structure by improving input purchasing and marketing of their produce. An effective means would be intelligent use of computers and the Internet. The current eEurope initiative should be adapted to include specific measures to assist young farmers in training, equipment and use of these new techniques. Another priority is training young farmers in how to create and manage the operation of integrated production management and marketing systems.

9.3.6. Education, training, & networking

- The EU should fund training in computer/Internet use.
- Minimum farming qualifications should be a prerequisite for receipt of CAP direct aids. The EU should help fund education and training programmes to bring young farmers standards to the required level.
- There should be a renewed EU information programme to educate the general public, especially young school children, about farming. This would help to improve the image of farming, both within the EU and abroad (at an important time in international trade terms).
- The EU should reinforce funding of, and encouragement of, organisations and networks aimed at assisting young farmers with the complexities of installation, for example via the LEADER initiative.

9.3.7. Taxation and legal/inheritance hurdles

- The EU should sponsor a conference aimed at highlighting the tax and legal/inheritance issues facing young farmers. An aim should be to reduce the burden of agriculture-specific taxes on young farmers, in order to assist in reducing or deferring start-up costs.

9.3.8. Rural development conference

- The Commission should organise a second rural development conference, following the November 1996 conference in Cork, Ireland. At such a conference, the situation of young farmers and the future of the farming industry should be given prominence.
- There needs to be a fundamental debate about whether young farmers explicitly, or new entrants more generally, should be assisted by the EU, and about how to assist new entrants from non-farming backgrounds.

9.3.9. Candidate countries

- The EU should give more encouragement to the candidate countries to target investment aids to young farmers, and to early retirement measures, under the SAPARD fund.
- Similarly, more funds should be devoted to education and training of young farmers.
- The EU should allow the candidate countries to pay higher levels of installation aids, during the immediate post-accession period. The Commission's responses to the candidate countries' positions on agriculture appear to acknowledge this possibility.
- SAPARD funds should not cease on accession, otherwise SAPARD-funded schemes for young farmers could come to an abrupt halt.
- Cyprus should become eligible for a SAPARD-type fund.
- Recommendations for the candidate countries have been presented separately since, it has been assumed, they will not become full EU members in the timeframe involved (i.e. before end-2003).

10. Probable cost of suggested actions

A table has been prepared in which the probable cost of the actions listed above is shown. It has not been possible to cost them all, for a variety of reasons.

In general, the measures proposed do not represent an enormous cost for taxpayers. In many cases, the cost would be negligible or nil.

In addition, the study shows the European Parliament's decision-making position in relation to each measure proposed. In this way, the Parliament can see immediately where it can have an impact on policy development. In general the greatest influence for the Parliament will come via the Parliament's new powers in setting the annual budget for rural development measures introduced under Agenda 2000.

11. Additional ideas for the EU to suggest to member states and candidate countries

Several additional ideas for EU measures were put forward by sources for the research. For the sake of completeness these are listed, together with the reasons why they have not been included in the study's recommendations.

Resumen

1. Introducción

El presente estudio es un encargo de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (División de Agricultura, Pesca, Bosques y Desarrollo Rural). Cabe la posibilidad de que constituya la base de la actuación ulterior del Parlamento Europeo y de las propuestas de actuación provenientes de otras instituciones comunitarias.

El estudio proporciona un análisis de la situación actual de los jóvenes agricultores en la UE y en seis de los países candidatos a la adhesión incluidos en la "primera oleada" (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia).

El estudio describe los problemas a que se enfrentan los jóvenes agricultores en la actualidad. La descripción se basa en datos estadísticos así como en puntos de vista facilitados por un gran número de fuentes contactadas e investigadas, al nivel tanto comunitario como nacional.

Se ha efectuado un análisis del modo como actúan la UE y los Gobiernos nacionales para abordar los problemas. Se hace hincapié en las acciones emprendidas al nivel comunitario, ya que aquí se centra el interés primordial del Parlamento Europeo. En particular, el estudio intenta evaluar el éxito y las repercusiones de las diversas medidas tomadas y examina algunas cuestiones específicas adicionales, como las políticas fiscales de los países afectados.

Con el fin de mantener unidas las distintas líneas de investigación seguidas en el estudio, se ha creado una matriz que da prioridad a los problemas que aún se plantean a los jóvenes agricultores, pese a los esfuerzos comunitarios y nacionales para contribuir a mitigar dichos problemas.

Basándose en una evaluación de los problemas que continúan afrontando los jóvenes agricultores, el estudio sugiere ideas para futuras actuaciones comunitarias dirigidas a solucionar esta situación, indicando su coste en la medida de lo posible.

Es importante subrayar que el estudio aborda los problemas de los jóvenes agricultores dentro del contexto político global conocido. El estudio no formula, por ejemplo, propuestas concebidas fundamentalmente para alterar la política agrícola comunitaria (aunque se realizan algunos comentarios al respecto). Antes bien formula propuestas de acción concretas realizables en los próximos años, basadas en el marco político existente.

2. Antecedentes relativos a la agricultura en la UE y los países candidatos

Los datos se han tomado, en la medida de lo posible, de fuentes comunitarias (por ejemplo, EUROSTAT y RICA). Se han establecido comparaciones entre la situación existente en 1990 y 1997, siendo este último el año más reciente para el que se dispone en general de una serie completa de datos estadísticos fiables. En los casos en que no se dispone de dichos datos (por ejemplo, cifras comparables de 1990 para Austria, Finlandia y Suecia), se utilizan los mejores datos alternativos. En el caso de los países candidatos no existe tal serie de datos coherentes; para dichos países se han utilizado las mejores alternativas disponibles.

La agricultura comunitaria se caracteriza por una continua reestructuración. En términos generales, esto ha entrañado y entraña aún una disminución del número total de explotaciones agrícolas (en la Europa de los Doce ha desaparecido un 19% entre 1990 y 1997), acompañada de un aumento constante del tamaño medio de dichas explotaciones (de 13,3 ha en 1990 a 18,4 ha en 1997). La proporción de explotaciones agrícolas que constituyen empresas familiares se ha mantenido estable. Aproximadamente el 98% de todas las explotaciones agrícolas comunitarias son empresas familiares, según un reciente informe del Tribunal de Cuentas (basado en datos de EUROSTAT).

Una extrapolación rudimentaria de dichas cifras llevaría a pensar que el número de jóvenes agricultores se habrá reducido enormemente dentro de 30 años. Aunque esto pueda parecer irreal, está claro que es el momento de llevar a cabo ahora un análisis de las posibilidades que tienen los jóvenes agricultores de evitar esa situación hipotética.

Al mismo tiempo, ha disminuido la importancia relativa de la agricultura dentro de la economía comunitaria, en términos de contribución al PIB, valor de la producción y creación de empleo, lo que tiene repercusiones en términos de los argumentos que justifican el gasto público destinado a la agricultura.

Se estudia brevemente el desarrollo de las rentas agrícolas. Éstas son particularmente inestables (con importantes oscilaciones anuales). Por consiguiente, el estudio no analiza este aspecto en profundidad, ni pretende extraer conclusiones, sobre la base de cifras correspondientes a uno o dos años únicamente.

Por supuesto, la situación varía en los distintos Estados miembros y países candidatos, en ocasiones de modo considerable. Sin embargo, las tendencias generales son básicamente comunes a todos ellos.

3. La situación de los jóvenes agricultores en la UE y los países candidatos

Se ha estudiado el número de agricultores por cada grupo de edad, para el período de 1990 a 1997. En conjunto, el número de agricultores está disminuyendo. Sin embargo, en este contexto general se distinguen diferentes tasas de disminución.

El grupo de edades inferiores a 35 años registra un índice de disminución significativo (28%) en la UE, por comparación con los índices de disminución del número de agricultores en los tres grupos restantes, de 35 a 44 años (19%), de 45 a 54 (21%) y de 55 a 64 (25%). Esto es muy descorazonador desde el punto de vista de un joven agricultor. Es más inquietante aún el hecho de que el grupo de edades superiores a 65 años registre un índice de disminución inferior al 3%, lo que sugiere que los agricultores de más edad no se retiran y ceden sus explotaciones a la generación más joven.

Otro conjunto de cifras revela que el número de agricultores jóvenes está disminuyendo en toda la UE como proporción del total de agricultores. Y no se trata únicamente de un promedio, sino que la situación es prácticamente la misma en todos los Estados miembros. La proporción de agricultores jóvenes frente al total de agricultores ha disminuido del 8,75% al 7,68% durante el período de 1990 a 1997 (mientras que la proporción de los agricultores de edad superior a 65 años ha aumentado del 23,28% al 27,76%).

El estudio ha profundizado aún más en las cifras, estudiando a los jóvenes agricultores según tamaños de explotaciones agrícolas y según rendimientos económicos de las mismas. Estas cifras sugieren que los jóvenes agricultores se orientan hacia explotaciones de mayor tamaño y/o mejor rendimiento (económico). Esto es un punto importante, ya que los objetivos políticos pueden basarse en suposiciones acerca del tipo de explotación por el que se interesarían los jóvenes agricultores.

Se realiza un breve análisis de la situación de los jóvenes agricultores en los distintos sectores de producción. Es difícil sacar conclusiones sobre los méritos relativos de los diferentes tipos de producción desde el punto de vista de los jóvenes agricultores, y la situación varía considerablemente de unos Estados miembros a otros.

En cuanto a los países candidatos, es difícil encontrar datos fiables sobre jóvenes agricultores. Los datos presentados en el estudio no pueden utilizarse para efectuar comparaciones con la situación de la UE. En general, indican un aumento del número de jóvenes agricultores, pero se está dando un cambio estructural significativo.

4. Problemas derivados de la situación actual

Habiendo completado un análisis estadístico de la situación de los jóvenes agricultores, el estudio procede a examinar los problemas específicos que plantea la investigación realizada.

4.1. Gastos de instalación

Ésta ha sido durante mucho tiempo -y sigue siendo- la principal dificultad a la que se enfrentan los jóvenes que quieren dedicarse a la agricultura. Incluye los precios de compra y arrendamiento de tierras, el coste de la maquinaria, el coste de las mejoras en las explotaciones, el gasto de mantenimiento de más de una familia durante el período de traspaso de una explotación agrícola, las deudas adquiridas por la compra de las partes correspondientes a coherederos y la compra de los derechos de producción. Además, como persiste la tendencia hacia un mayor tamaño de las explotaciones, aumentan también los gastos citados. Éstos varían según los

Estados miembros, entre otros motivos, también por la competencia existente entre diferentes grupos por las escasas tierras disponibles.

4.2. Sucesión

A quien empieza en la agricultura se le plantean muchas dificultades de índole legal y fiscal. También estas varían de unos Estados miembros a otros. El estudio trata de determinar algunos sistemas en materia de sucesión y fiscalidad que parecen ser los más útiles para los potenciales jóvenes agricultores.

4.3. Género

Las mujeres que intentan establecerse como agricultoras por su cuenta o que pueden tener una participación potencial en su calidad de cónyuges, se enfrentan a problemas específicos adicionales a los afrontados por sus maridos. Estos incluyen disposiciones inadecuadas en materia de seguridad social (por ejemplo, maternidad y cuidado de los niños) e insuficientes oportunidades de formación. No obstante, está aumentando la proporción de mujeres entre los agricultores.

4.4. Educación y formación

La educación y formación insuficientes y/o inadecuadas constituyen un problema general para los jóvenes agricultores, no sólo para las mujeres.

4.5. Declive en las zonas rurales

A diferencia de muchos de sus homólogos de más edad, los jóvenes agricultores en potencia se enfrentan a la elección de dedicarse a la agricultura o no hacerlo. El declive que se registra en muchas zonas rurales de Europa en términos de infraestructuras, actividades y vida social hace que la agricultura pierda parte de su atractivo. La imagen es irregular según regiones, algunas de las cuales (con frecuencia, las más alejadas) se enfrentan a problemas importantes.

4.6. Despoblación rural

No debe confundirse la despoblación con el declive rural o, más específicamente, con la situación de la agricultura. En algunos casos (por ejemplo, en ciertas regiones de los Países Bajos y el Reino Unido), la población rural puede estar incluso aumentando. Sin embargo, esto puede enmascarar una disminución del número de agricultores, una pobre situación económica de la agricultura y una falta de perspectivas para los jóvenes agricultores.

4.7. Problemas sociales

Ésta es una temática amplia. El estudio destaca ciertos puntos planteados por la investigación realizada. Por ejemplo, el declive de las infraestructuras rurales y las perspectivas de empleo afectan al grado de atractivo de la vida rural para todos los jóvenes, pero sobre todo para las mujeres. Esto lleva al éxodo de las mujeres de ciertas regiones, lo que resulta en una estructura descompensada de la población. En los cinco nuevos Estados federados de Alemania, existe un problema específico de alto desempleo urbano. Esto ha provocado un mayor grado de interés por la agricultura del que existiría bajo otras circunstancias. Esto conduce, a largo plazo, a un declive adicional de las zonas rurales. Estos problemas son quizás más agudos en los países candidatos, donde la agricultura es difícil en términos económicos y las estructuras sociales están en plena transformación.

4.8. Problemas generales

Dos de los problemas más significativos planteados en la investigación son la mala situación económica en general de la agricultura y la pobre imagen de ésta entre la opinión pública. En cuanto al primero, es obvia la repercusión que tiene en un futuro joven agricultor: éste tratará probablemente de encontrar un trabajo mejor remunerado. En cuanto al segundo, la repercusión es más insidiosa: la agricultura se está convirtiendo en una profesión "poco atractiva". No pueden abordarse problemas generales semejantes mediante la búsqueda de soluciones para jóvenes agricultores aislados.

5. Medidas comunitarias y nacionales en vigor para abordar los problemas de los jóvenes agricultores

Esta parte del informe examina medidas ya vigentes, dirigidas a hacer frente a las cuestiones planteadas por el análisis previo. El examen supera la mera descripción de tales medidas. Abarca medidas específicas dirigidas a jóvenes agricultores así como otras que les pueden beneficiar indirectamente. Considera más en profundidad su aplicación en la actualidad (en la medida de lo posible) y extrae conclusiones en cuanto a su eficacia.

El estudio también aborda los sistemas fiscales nacionales, el posible impacto del proceso de reforma comunitaria conforme a la reciente Agenda 2000 y los posibles efectos de la ampliación de la UE.

Por último, el estudio concede prioridad a los problemas de los jóvenes agricultores, teniendo en cuenta la eficacia de las medidas ya existentes para ayudarlos. El resultado es una imagen de la situación de los jóvenes agricultores después de que se hayan aplicado las medidas de ayuda comunitarias y nacionales.

5.1. Medidas al nivel comunitario

Las medidas al nivel comunitario consisten principalmente en adaptaciones a la agricultura de la ayuda estructural general (con financiación en parte comunitaria y en parte nacional). Así, los jóvenes agricultores son elegibles para percibir ayudas específicas para su establecimiento inicial como agricultores así como ayudas a la inversión en mejoras de la explotación. Además, se financian medidas de educación, formación y ayuda profesional. También el programa comunitario de jubilación anticipada entraña ciertos beneficios para los jóvenes agricultores.

El informe esboza el modo en que el "paquete de medidas" de la Agenda 2000 está transformando la situación de los jóvenes agricultores. Si bien el nuevo hincapié que se hace en el desarrollo rural en el marco de la Agenda 2000 es útil en teoría para los agricultores, y se mejoran las posibilidades de ayuda de instalación, se reduce algún aspecto de ayudas a los jóvenes agricultores (por ejemplo, la formación).

No debe olvidarse que los Estados miembros no están obligados a aplicar ninguna de las medidas comunitarias en favor de los jóvenes agricultores.

5.2. Medidas al nivel nacional/regional

Esta parte aborda tanto la aplicación al nivel nacional de las medidas comunitarias como aquellas medidas que sólo existen al nivel nacional o incluso regional.

En lo que concierne a la aplicación al nivel nacional de las medidas comunitarias, difiere mucho lo realizado por unos y otros Estados miembros. Esto refleja menos su actitud frente a los jóvenes agricultores como su filosofía general en cuanto al modo de tratar a todos los agricultores. Así algunos Estados miembros (por ejemplo, los Países Bajos y el Reino Unido) apenas hacen uso de las medidas comunitarias ofertadas. Otros (como varios de los Estados miembros meridionales) utilizan medidas estructurales generales para tratar de modernizar su agricultura, en lugar de favorecer específicamente a los jóvenes agricultores. Un tercer grupo (que incluye a Bélgica, Dinamarca y Francia) desarrolla políticas activas para tratar de gestionar el establecimiento de los jóvenes agricultores.

Los países candidatos no se benefician aún de las principales medidas comunitarias. No obstante, se estudian sus propias medidas nacionales así como el profundo cambio experimentado desde 1990.

Esta parte del estudio describe también otras medidas de las que los jóvenes agricultores podrían extraer un beneficio. Por ejemplo, algunos regímenes de mercado de la PAC (por ejemplo, del sector lácteo) podrían ofrecer un trato preferente a los jóvenes agricultores. Otros muchos no lo hacen.

5.3. Observaciones sobre los regímenes fiscales nacionales

No debe olvidarse que las medidas comunitarias y nacionales de ayuda directa a los jóvenes agricultores son de alcance bastante limitado. De modo indirecto, los regímenes fiscales aplicados en algunos Estados miembros pueden favorecer a los jóvenes agricultores (o a la inversa). Por consiguiente, el informe examina algunas de las ventajas y desventajas evidentes de los sistemas fiscales nacionales.

5.4. Conclusiones sobre la aplicación de las actuales medidas de ayuda a los jóvenes agricultores

Se ha efectuado un análisis del modo en que se aplican las medidas comunitarias en los Estados miembros. Se presentan datos estadísticos que muestran los "logros" relativos de los países comunitarios. Se ha preparado un resumen de los diferentes modos de proporcionar ayuda. Se extraen algunas conclusiones.

Se ha concebido una medida de la importancia y el beneficio relativos de las principales medidas comunitarias de ayuda a los jóvenes agricultores (utilizando ajustes para la renta agrícola global y el coste de la vida en los Estados miembros). Si bien es una medida un tanto rudimentaria de la ayuda relativa a los jóvenes agricultores, permite formarse una imagen. Ésta muestra, de modo muy gráfico, que aquellos países que cuentan con medidas más complejas de ayuda a los jóvenes agricultores no necesariamente proporcionan a éstos más ayuda **en términos reales**. Si se consideran las ayudas a la instalación y las ayudas suplementarias a la inversión destinadas a jóvenes agricultores en particular, los países que gastan más dinero en subvenciones no siempre pagan más dinero por beneficiario.

5.5. El impacto de las medidas comunitarias de ayuda a los jóvenes agricultores

El punto principal es que la UE no ha completado la evaluación del impacto de sus medidas de ayuda a los jóvenes agricultores. Esto mismo se afirmaba en un reciente informe del Tribunal de Cuentas. De este modo, las autoridades comunitarias apenas si tienen una idea real de la eficacia con que el dinero del contribuyente se ha gastado en este ámbito.

Es difícil extraer conclusiones únicamente sobre la base de datos estadísticos. Sería una medida rudimentaria de éxito el aumento del número de jóvenes agricultores en aquellos Estados miembros que aplican medidas comunitarias. Sin embargo, dado que las cifras totales de agricultores (y las de jóvenes agricultores) están decreciendo, no sería adecuado emitir un juicio sobre esta base únicamente. Francia, por ejemplo, dispone del planteamiento más estructurado e integrado de todos los Estados miembros para el establecimiento de jóvenes agricultores y, pese a ello, en Francia sigue decreciendo el número de agricultores y de jóvenes agricultores.

6. La repercusión potencial de la Agenda 2000 en los jóvenes agricultores

La principal repercusión de la Agenda 2000, en un plazo corto a medio, se producirá probablemente a través de las medidas de ayuda mejoradas para jóvenes agricultores que entraña el nuevo hincapié hecho en los planes de desarrollo regional nacionales/regionales (Reglamento (CE) n° 1257/99). Si bien el Reglamento continúa en lo esencial las medidas ya existentes para jóvenes agricultores, se aumenta la oferta (teórica) de financiación. Sin embargo, se limita el presupuesto total; por consiguiente, no pueden mejorarse las ayudas pagadas en realidad.

Por otra parte, las medidas siguen siendo de carácter voluntario para los Estados miembros. Además, se reduce el alcance de algunas medidas tales como las destinadas a formación y ayuda profesional.

A largo plazo, el hecho de centrarse en el desarrollo rural, en lugar de en las ayudas al mercado en el marco de la PAC, permitirá probablemente adoptar medidas más específicamente orientadas hacia los jóvenes agricultores. Sin embargo, esto se producirá dentro de un marco presupuestario más limitado.

Además, la mayor proporción de gastos agrícolas en forma de ayudas directas -resultante de la Agenda 2000- ayudará a reducir las oscilaciones de las rentas agrícolas. Esto puede aumentar en cierta medida la estabilidad de las perspectivas para los jóvenes agricultores.

No obstante, en lo que concierne a los regímenes de mercado de la PAC, la Agenda 2000 ofrece escasas ventajas específicas a los jóvenes agricultores.

7. La repercusión potencial de la ampliación de la UE en los jóvenes agricultores

No es probable que la ampliación de la UE entrañe beneficios específicos para los jóvenes agricultores de la actual Unión. De hecho, la ampliación de la UE sin un aumento significativo del presupuesto comunitario para medidas agrícolas resultará inevitablemente en una dilución de la ayuda a los actuales agricultores comunitarios.

Para los jóvenes agricultores de los países candidatos sí entrañará ventajas significativas la pertenencia a la UE, especialmente si sus gobiernos aprovechan la oportunidad de utilizar las medidas comunitarias para ayudar a los jóvenes agricultores y mejorar estructuras. Sin embargo, los principales beneficios se derivarán probablemente del acceso a las ayudas directas y los derechos de producción accesibles a los actuales agricultores comunitarios en el marco de la PAC.

8. Prioridad de los problemas de los jóvenes agricultores

El estudio resume la situación actual de los jóvenes agricultores, revisando los problemas que siguen afrontando pese a los esfuerzos comunitarios y nacionales en su ayuda.

Se ha creado una matriz que muestra, a primera vista, la importancia relativa de dichos problemas. Como puede verse, el problema más difícil siguen siendo los altos costes de instalación. Éste es al menos un problema identificable. Otros problemas tales como la imagen negativa de la agricultura son más difíciles de evaluar y abordar.

9. Propuestas de acción comunitaria para abordar los problemas de los jóvenes agricultores

9.1. Introducción

El estudio no sugiere un enfoque revolucionario. El marco existente para la política agrícola se ha adaptado ahora para el período de 2000 a 2007. No obstante, se hará una revisión de entidad de todos los gastos de la PAC (y de ciertos sectores en particular, por ejemplo, del sector lácteo) en 2002 y 2003. Se prevé que los reglamentos sobre desarrollo rural se revisen en 2003. Por tanto, el estudio propone medidas que habrán de adoptarse al nivel comunitario dentro del marco conocido y durante el período de 2000 a 2003.

9.2. Una nota sobre la PAC

Se ha argumentado, sin embargo, que es difícil abordar a fondo y con eficacia los problemas de los jóvenes agricultores si no se parte de un folio en blanco.

El estudio señala que esto ya se hizo en el período anterior a la Agenda 2000. El resultado – la propuesta de una política agrícola y rural común para Europa (CARPE, 1996) – contenía muchas ideas interesantes, pero era una medida demasiado radical para que la UE pudiera tomarla de una vez. También es interesante el hecho de que no incluía ninguna propuesta de trato especial para los jóvenes agricultores.

9.3. Propuestas de acciones comunitarias

Las acciones propuestas se enmarcan en los siguientes ámbitos principales:

9.3.1. Mejora de la información sobre los jóvenes agricultores

- La Comisión debería crear y mantener una base de datos amplia sobre la situación de los jóvenes agricultores en la UE y los países candidatos.
- La Comisión debería evaluar el impacto de las medidas comunitarias de ayuda a los jóvenes agricultores con la debida antelación para poder formular propuestas para la revisión intermedia del Reglamento (CE) nº 1257/99.
- La Comisión y el Consejo deberían garantizar que las organizaciones de jóvenes agricultores tengan acceso a suficientes fondos comunitarios para poder desempeñar su importante papel.

9.3.2. Planteamiento sobre los gastos de instalación

- La revisión intermedia del Reglamento (CE) n° 1257/99 proporciona una oportunidad importante de aumentar las ayudas para la instalación y las ayudas suplementarias para inversión. También es el momento en que las ayudas directas canalizadas de nuevo hacia el desarrollo rural se podrán destinar, en el marco de planes nacionales, a medidas de ayuda a los jóvenes agricultores.
- Se deberían incrementar aún más las ayudas para inversión destinadas a los jóvenes agricultores en aquellos casos en que éstos consiguen mejoras ambientales importantes y/o la explotación agrícola afectada esté situada en una zona desfavorecida y/o se estén creando nuevas oportunidades de empleo.
- Debería contemplarse proponer que los Estados miembros estén obligados a ofrecer al menos una ayuda mínima de instalación a los jóvenes agricultores.

9.3.3. Incentivación de la jubilación anticipada

- Debería modificarse el régimen de jubilación anticipada de modo que se dé un trato preferente a los agricultores que, al retirarse, traspasan sus explotaciones a jóvenes agricultores. También deberían considerarse, en general, modos de proporcionar pensiones adecuadas a los agricultores jubilados.

9.3.4. Facilitación de los traspasos de explotaciones agrícolas

- La comisión debería revisar la financiación de las agencias de traspaso de explotaciones agrícolas.

9.3.5. Respuesta a los retos económicos

- Los jóvenes agricultores funcionan dentro de una PAC que incluye muchos sistemas de derechos de producción (cuotas, derechos a primas, etc.). Mientras sigan existiendo, dichos sistemas imponen restricciones a los jóvenes que quieren dedicarse a la agricultura. Mientras persistan dichas restricciones, la Comisión debería instar de nuevo de modo explícito a los Estados miembros a que, en sus reservas nacionales de derechos de producción (dentro de los regímenes de mercado de la PAC), determinen derechos a los que tendrían acceso preferente los jóvenes agricultores.
- Las reformas inminentes de los sectores de la carne de ovino/caprino y del azúcar (ambas en el otoño de 2000) proporcionan oportunidades inmediatas para ofrecer derechos de producción a los jóvenes agricultores.
- Los jóvenes agricultores podrían mejorar de modo significativo la estructura de sus gastos mejorando la compra de insumos y la comercialización de sus productos. Un modo eficaz de hacerlo consistiría en utilizar de modo inteligente la informática e Internet. La actual iniciativa *eEurope* debería adaptarse para incluir medidas específicas de ayuda a los jóvenes agricultores en los ámbitos de la formación, el equipamiento y el uso de dichas nuevas tecnologías. Otra prioridad es la formación de los jóvenes agricultores en cuestiones de creación y gestión del funcionamiento de sistemas de gestión de producción integrada y comercialización.

9.3.6. Educación, formación y creación de redes

- La UE debería financiar medidas de formación en el uso de equipamiento informático e Internet.
- Contar con unas cualificaciones agrícolas mínimas debería constituir un requisito previo para percibir ayudas directas de la PAC. La UE debería contribuir a la financiación de programas de educación y formación dirigidos a que los jóvenes agricultores alcancen el nivel requerido.
- Debería contarse con un programa comunitario renovado de información para educar al público en general, especialmente a los escolares de corta edad, sobre cuestiones relacionadas con la agricultura. Esto contribuiría a mejorar la imagen de la agricultura, tanto dentro como fuera de la UE (en un momento de importancia en términos de comercio internacional).
- La UE debería reforzar las medidas de financiación y apoyo de las organizaciones y redes cuyo propósito es ayudar a los jóvenes agricultores a afrontar las dificultades de instalación, por ejemplo a través de la iniciativa LEADER.

9.3.7. Fiscalidad y obstáculos legales/sucesorios

- La UE debería patrocinar una conferencia que hiciera hincapié en las cuestiones fiscales y legales/sucesorias a que se enfrentan los jóvenes agricultores. Uno de los objetivos debería ser la reducción de la carga fiscal específicamente relacionada con la agricultura que soportan los jóvenes agricultores, con el fin de contribuir a reducir o diferir los gastos iniciales.

9.3.8. Conferencia sobre desarrollo rural

- La Comisión debería organizar una segunda conferencia sobre desarrollo rural, tras la conferencia celebrada en noviembre de 1996 en Cork (Irlanda). En dicha conferencia debería prestarse especial atención a la situación de los jóvenes agricultores y el futuro de la industria agrícola.
- Es necesario celebrar un debate fundamental acerca de la necesidad de que la UE ayude específicamente a los jóvenes agricultores, o a los nuevos agricultores en general, y acerca del modo de ayudar a los nuevos agricultores procedentes de entornos no agrícolas.

9.3.9. Países candidatos

- La UE debería alentar en mayor medida a los países candidatos a que destinen ayudas para inversión a los jóvenes agricultores y apliquen medidas de jubilación anticipada en el marco del instrumento de preadhesión específico de la agricultura y el desarrollo rural.
- De modo similar, deberían destinarse más fondos a la educación y formación de los jóvenes agricultores.
- La UE debería permitir a los países candidatos que paguen ayudas de instalación de importe más elevado durante el período inmediatamente posterior a la adhesión. Las respuestas de la Comisión a las posiciones de los países candidatos en materia de agricultura parecen reconocer una posibilidad semejante.
- Los fondos del instrumento de preadhesión específico de la agricultura y el desarrollo rural no deberían cesar con la adhesión, pues de otro modo concluirían abruptamente los proyectos destinados a los jóvenes agricultores financiados con dichos fondos.
- Debería considerarse a Chipre elegible en cuestión de fondos del tipo del instrumento de preadhesión específico de la agricultura y el desarrollo rural.

- Se han formulado recomendaciones separadas para los países candidatos, ya que se ha supuesto que no se convertirán en miembros de pleno derecho de la UE en el plazo de tiempo de referencia (es decir, antes de finales de 2003).

10. Coste probable de las acciones propuestas

Se ha elaborado un cuadro en el que se refleja el coste probable de las acciones antes enumeradas. Por diversos motivos no ha sido posible calcular todos ellos.

En general, las medidas propuestas no representan un gasto enorme para los contribuyentes. En muchos casos, el coste sería insignificante o nulo.

Además, el estudio muestra la postura del Parlamento Europeo con respecto a la decisión referente a cada medida propuesta. De este modo, el Parlamento puede ver de inmediato dónde puede influir en el diseño de políticas. En general, el Parlamento podrá ejercer la mayor influencia mediante sus nuevos poderes a la hora de establecer el presupuesto anual de las medidas de desarrollo rural creadas en el marco de la Agenda 2000.

11. Ideas adicionales que la UE podría sugerir a los Estados miembros y países candidatos

Diversas fuentes formularon en el contexto de la investigación varias ideas adicionales sobre medidas comunitarias. Con el fin de evitar omisiones, se enumeran todas ellas junto con las razones por las que no se han incluido entre las recomendaciones del estudio.

Yhteenveto

1. Johdanto

Tämän tutkimuksen on tilannut Euroopan parlamentin tutkimuksen pääosasto (maaloudesta, kalataloudesta, metsistä ja maaseudun kehittämisestä vastaava jaosto). Tutkimus saattaa toimia perustana Euroopan parlamentin tuleville toimille ja EU:n muiden toimielinten toimintaehdotuksille.

Tutkimus sisältää analyysin nuorten maanviljelijöiden nykyisestä tilanteesta EU:ssa ja kuudessa “ensimmäisen aallon” maassa, jotka ovat hakeneet EU:n jäsenyyttä (Kypros, Tshekin tasavalta, Viro, Unkari, Puola ja Slovenia).

Tutkimuksessa kuvataan nuorten maanviljelijöiden tämänhetkisiä ongelmia. Tämä kuvaus perustuu tilastoihin ja lausuntoihin, joita ovat antaneet useat tutkitut lähteet niin EU:ssa kuin kansallisella tasolla.

Sen jälkeen on laadittu analyysi siitä, mitä tapoja EU ja eri valtioiden hallitukset käyttävät ongelmien käsittelyssä. Tutkimuksessa keskitytään EU:n tasolla toteutettuihin toimiin, koska Euroopan parlamentti on kiinnostunut pääasiassa juuri niistä. Tutkimuksessa pyritään aivan erityisesti arvioimaan toteutettujen toimien onnistuneisuutta ja vaikutusta sekä käsitellään muutamia muita erityiskysymyksiä, kuten asianomaisten maiden veropolitiikkoja.

Tutkimuksessa esiin tulleiden tekijöiden kokoamiseksi yhteen on luotu matriisi, jossa keskitytään niihin ongelmiin, joiden kanssa nuoret maanviljelijät joutuvat edelleen kamppailemaan, vaikka EU:ssa ja kansallisella tasolla on tehty työtä ongelmien helpottamiseksi.

Nuorten maanviljelijöiden jatkuvasti kohtaamien ongelmien arvioinnin perusteella tutkimuksessa esitetään ehdotuksia EU:n tuleviksi toimiksi tilanteesta selviämiseksi, ja näille toimille odotetaan mahdollisimman paljon EU:n rahoitusta.

On tärkeää korostaa sitä, että tutkimus koskee nuorten maanviljelijöiden ongelmia tunnetussa yleispoliittisessa kehityksessä. Tutkimuksessa ei esimerkiksi esitetä ehdotuksia EU:n maatalouspolitiikan syvälliseksi muuttamiseksi (vaikka aiheesta esitetäänkin muutamia kommentteja). Tutkimuksessa esitetään sitä vastoin konkreettisia, toteutettavissa olevia ehdotuksia tulevien vuosien toimiksi nykyisen poliittisen kehityksen pohjalta.

2. Maatalouteen liittyviä taustatietoja EU:sta ja hakijamaista

Tietoja on hankittu mahdollisuuksien mukaan EU:n lähteistä (esim. EUROSTATista ja FADN:stä). Tutkimuksessa on vertailtu tilannetta vuosina 1990 ja 1997, joista jälkimmäinen on viimeinen vuosi, josta on yleisesti saatavilla täydelliset ja luotettavat tilastotiedot. Silloin kun sellaisia tietoja ei ole saatavilla (esim. vastaavat luvut vuodelta 1990 Itävaltasta, Suomesta ja Ruotsista), käytetään parhaita vaihtoehtoisia lukuja. Hakijamaista ei ole olemassa yhtenäisiä tietosarjoja; näiden maiden osalta on käytetty mahdollisimman tarkkoja muita saatavilla olevia tietoja.

EU:n maataloudelle on ominaista jatkuva rakennemuutos. Yleisesti ottaen tämä on merkinnyt ja merkitsee edelleen maatilojen kokonaismäärän pienenemistä (vuosien 1990 ja 1997 välisenä aikana tiloista on lakkautettu 19 % – EU-12-keskiarvo), ja maatilojen keskimääräinen koko on samalla kasvanut tasaisesti (keskiarvo oli 13,3 hehtaaria vuonna 1990 ja 18,4 hehtaaria vuonna 1997). Perheyriyksenä johdettujen maatilojen osuus on pysynyt vakaana. Tilintarkastustuomioistuimen äskettäin julkaistun kertomuksen mukaan (joka perustuu EUROSTATin tietoihin) suunnilleen 98 % EU:n kaikista maataloista on perhetiloja.

Jos näistä luvuista tehdään karkea yleistys, voidaan todeta, että nuorten maanviljelijöiden määrä pienenee 30 vuoden kuluessa huomattavasti. Vaikka tämä tuntuukin epärealistiselta, on selvää, että juuri nyt laadittava analyysi nuorten maanviljelijöiden valmiuksista torjua tämän näkymän toteutumisen ajoittuu oikeaan hetkeen.

Samanaikaisesti maatalouden suhteellinen merkitys EU:n taloudessa, kun merkitystä mitataan maatalouden BKT-osuuden, tuotannon arvon ja työllistävyyden mukaan, on vähentynyt. Tämä vaikuttaa niihin argumentteihin, joilla pyritään perustelemaan julkisten varojen käyttöä maatalouteen.

Maataloustulojen kehitystä käsitellään lyhyesti. Maataloustulot ovat tunnetusti epävakaita (koska ne vaihtelevat huomattavasti vuodesta toiseen). Tutkimuksessa ei analysoida tätä näkökohtaa perusteellisesti eikä näin ollen myöskään pyritä tekemään johtopäätöksiä yhden tai kahden vuoden lukujen perusteella.

On tietenkin selvää, että tilanne ei ole samanlainen eri jäsenvaltioissa ja hakijamaissa, ja erot ovat joskus suuriakin. Yleiset trendit ovat kuitenkin havaittavissa kaikissa maissa.

3. Nuorten maanviljelijöiden tilanne EU:ssa ja hakijamaissa

Kunkin ikäryhmän maanviljelijöiden määriä on tutkittu, ja tutkittavat vuodet ovat olleet edelleen 1990–1997. Yleisesti ottaen maanviljelijöiden määrä on vähenemässä. Vähenemismuutoksissa on kuitenkin eroja, jotka eivät ilmene yleisistä luvuista.

Alle 35-vuotiaiden ryhmässä määrän väheneminen on ollut EU:ssa huomattavaa (28 prosenttia). Tämä on verrattavissa seuraavien kolmen ryhmän maanviljelijöiden lukumäärän vähenemiseen: 35–44-vuotiaiden ryhmässä luku on 19 prosenttia, 45–54-vuotiaiden ryhmässä 21 prosenttia ja 55–64-vuotiaiden ryhmässä 25 prosenttia. Nämä ovat erittäin lannistavia lukuja nuoren maanviljelijän kannalta. Vielä huolestuttavampaa on se, että yli 65-vuotiaiden ryhmässä vähenemismuutos on alle 3 prosenttia, mikä viittaa siihen, että vanhemmat maanviljelijät eivät jää eläkkeelle eivätkä luovuta maataloitaan nuoremman sukupolven hoidettavaksi.

Toisista luvuista ilmenee, että nuorten maanviljelijöiden määrä suhteessa maanviljelijöiden kokonaismäärään vähenee kaikkialla EU:ssa. Tämä ei ole pelkkä keskiarvo. Tilanne on samanlainen melkein kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Nuorten maanviljelijöiden prosentuaalinen osuus kaikista maanviljelijöistä on laskenut 8,75 prosentista 7,68 prosenttiin vuosina 1990–1997 (kun taas yli 65-vuotiaiden osuus on noussut 23,28 prosentista 27,76 prosenttiin).

Tässä tutkimuksessa on tutkittu tietoja perusteellisemmin ja selvitetty nuorten maanviljelijöiden määrää erikokoisia maatiloja kohti sekä mautilojen taloudellista suorituskykyä kohti. Näistä tiedoista ilmenee, että nuoret maanviljelijät hakeutuvat suuremmille ja/tai (taloudelliselta) suorituskyvyltään paremmille maatiloille. Tämä on tärkeä tieto, koska politiikkojen tavoitteet saattavat perustua oletuksiin siitä, minkälaisista maatiloista potentiaaliset nuoret maanviljelijät voisivat olla kiinnostuneita.

Nuorten maanviljelijöiden tilanteesta eri tuotantoaloilla tehdään lyhyt analyysi. Sen perusteella on vaikeaa tehdä johtopäätöksiä eri tuotantotyyppien suhteellisista eduista nuorten maanviljelijöiden kannalta, ja tilanne vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa.

Hakijamaista on vaikea saada luotettavia tietoja nuorista maanviljelijöistä. Tutkimuksessa esiteltyjä tietoja ei voida käyttää vertailuun EU:n tilanteen kanssa. Yleisesti ottaen niistä ilmenee nuorten viljelijöiden määrien nousu, mutta huomattavia rakennemuutoksia on tulossa.

4. Nykyisestä tilanteesta aiheutuvat ongelmat

Kun nuorten maanviljelijöiden tilanteesta on tehty tilastollinen analyysi, tutkimuksessa siirrytään tarkastelemaan esiin tulleita erityisongelmia.

4.1. Maanviljelyn aloittamisesta aiheutuvat kustannukset

Nämä kustannukset ovat olleet jo kauan ja ovat edelleen kaikkein pahin yksittäinen ongelma, jonka maanviljelijäksi ryhtymisestä haaveilevat nuoret kohtaavat. Tähän ongelmaan liittyvät maan ostokustannukset ja vuokrahinnat, koneista aiheutuvat kustannukset, mautilan kehittämistä aiheutuvat kustannukset, useamman kuin yhden perheen elättämisestä aiheutuvat kustannukset tilan vaihtaessa omistajaa, muiden perijöiden osuuksien lunastamisen aiheuttama velkataakka ja tuotanto-oikeuksien ostaminen. Koska tilakokoa ollaan edelleen kasvattamassa, myös nämä kustannukset kasvavat. Kustannukset vaihtelevat eri jäsenvaltioissa, etenkin siitä syystä, että yhteiskunnan eri ryhmät kilpailevat vähistä maaresursseista.

4.2. Tilan jatkaminen

Uusi maanviljelijä kohtaa useita oikeudellisia ja verotuksellisia esteitä. Näidenkin osalta jäsenvaltioissa esiintyy vaihtelua. Tutkimuksessa pyritään löytämään perimis- ja verotusjärjestelmiä, joista näyttää olevan potentiaalisille nuorille viljelijöille eniten apua.

4.3. Sukupuoli

Naisilla, jotka haluavat ryhtyä itsenäisiksi maanviljelijöiksi tai jotka ovat mahdollisesti mukana viljelytoiminnassa puolison ominaisuudessa, on erityisiä ongelmia niiden lisäksi, joita heidän miespuolisilla kollegoillaan on. Näitä ongelmia ovat puutteelliset sosiaaliturvamääräykset (esim. äitiyttä ja lastenhoitoa koskevat) ja koulutusmahdollisuudet. Tästä huolimatta naisten osuus maanviljelijöistä on kasvamassa.

4.4. Koulutus ja ammatillinen koulutus

Koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen puutteellisuus ja/tai epätarkoituksenmukaisuus on yleinen nuorten maanviljelijöiden ongelma, joka ei koske pelkästään naisia.

4.5. Maaseutualueiden rappeutuminen

Toisin kuin monet vanhemmat kollegansa, potentiaaliset nuoret maanviljelijät joutuvat päättämään, ryhtyäkö maanviljelijäksi ollenkaan. Euroopan monilla maaseutualueilla ilmennyt rappeutuminen niin infrastruktuurin, toimintamahdollisuuksien kuin sosiaalisen elämän osalta merkitsee sitä, että maanviljely on muita ammatteja vähemmän kiinnostava. Kokonaiskuva on alueellisesti hajanainen, ja joillakin (usein syrjäisillä) alueilla on suuria ongelmia.

4.6. Maaseudun väestökato

Väestökatoa ei pidä sotkea maaseudun rappeutumiseen tai varsinkaan maatalouden yleiseen tilaan. Joissakin tapauksissa (esim. joillakin alueilla Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) maaseutuväestö voi jopa olla kasvamassa. Tämän taakse saattaa kuitenkin kätkeytyä maanviljelijöiden määrien väheneminen, heikko taloudellinen tilanne maatalouden alalla ja nuorten maanviljelijöitten näköalattomuus.

4.7. Sosiaaliset ongelmat

Tämä on laaja asiaryhmä. Tutkimuksessa korostetaan tiettyjä esille tulleita kohtia. Esimerkiksi maaseudun infrastruktuurin ja työllisyysnäköymien heikentyminen vaikuttaa siihen, kuinka vetovoimaiseksi kaikki nuoret ja erityisesti naiset maaseutuelämän kokevat. Tämä johtaa naisten muuttoon pois tietyiltä alueilta, mikä puolestaan johtaa epätasaiseen väestörakenteeseen. Saksan viiden uuden osavaltion erityisongelma on kaupunkialueiden suuret työttömyysluvut. Tämä on saanut aikaan aiempaa suuremman kiinnostuksen maataloutta kohtaan. Tämä johtaa ajan mittaan maaseutualueiden rappeutumisen jatkumiseen. Nämä ongelmat ovat pahimpia ehkä hakijamaissa, joissa maanviljely on taloudellisesti vaikeaa ja joissa sosiaaliset rakenteet ovat jatkuvien muutosten alaisia.

4.8. Yleiset ongelmat

Kaksi tutkimuksessa esille tulleista keskeisimmistä ongelmista ovat olleet maatalouden yleinen taloudellinen laskusuhdanne ja maatalouden huono maine suuren yleisön keskuudessa. Ensin mainitussa tapauksessa mahdolliseen nuoreen maanviljelijään kohdistuva vaikutus on helppo ennustaa – hän etsii todennäköisesti palkitsevampaa työtä. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikutus on salakavalampi – maanviljelystä on tulossa “epähoukutteleva” ammatti. Tällaisia yleisiä ongelmia ei voida käsitellä etsimällä nuorille maanviljelijöille sopivaa ratkaisua muusta kontekstista irrallaan.

5. EU:n ja kansallisen tason nykyiset toimet nuorten maanviljelijöiden ongelmien ratkaisemiseksi

Raportin tässä osassa tarkastellaan jo käytössä olevia toimia, joilla pyritään ratkaisemaan analyysin aiemmassa vaiheessa esille tulleita ongelmia. Tarkastelussa ei tyydytä pelkkään toimien kuvaamiseen. Siinä käsitellään nuorille maanviljelijöille erityisesti suunnattuja toimia sekä toimia, joista heille voi aiheutua epäsuoraa etua. Tutkimuksessa tarkastellaan perusteellisesti toimien tähänastista soveltamista (mahdollisimman pitkällä aikavälillä) ja tehdään johtopäätöksiä niiden tehokkuudesta.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös kansallisia verojärjestelmiä sekä EU:n tuoreen Agenda 2000 -uudistusohjelman ja EU:n laajentumisen mahdollisia vaikutuksia.

Lopuksi tutkimuksessa keskitytään erityisesti nuorten maanviljelijöiden ongelmiin ja tutkitaan sitä, kuinka tehokkaita heidän auttamiseensa tarkoitetut nykyiset toimet ovat. Tulokseksi saadaan kuva nuorten maanviljelijöiden tilanteesta EU:n ja kansallisen tason avustushankkeiden toteuttamisen jälkeen.

5.1. EU:n tasolla toteutettavat toimet

EU:n tason toimiin liittyvät pääasiassa sopeuttamistoimet yleisen rakennetuen saamiseksi maanviljelyä varten (osa rahoitetaan EU:n varoista ja osa kansallisista varoista). Nuorilla maanviljelijöillä on näin ollen oikeus saada erityistukea maanviljelyn aloittamiseen ja laajennettua investointiapua maatalan kehittämiseen. Lisäksi rahoitusta on saatavilla koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen sekä ammatillisen tuen hankkimiseen. Myös EU:n varhaiseläkeohjelma tarjoaa etuja nuorille maanviljelijöille.

Raportissa kuvataan sitä, miten Agenda 2000:n ”toimenpidepaketti” muuttaa nuorten maanviljelijöiden tilannetta. Vaikka Agenda 2000 -ohjelman uusi painopiste, maaseudun kehittäminen, suosii maanviljelijöitä ainakin periaatteessa ja vaikka maanviljelyn aloittamismahdollisuuksia on parannettu, joitakin nuorten maanviljelijöiden avustusmuotoja on supistettu (esim. koulutusta).

On syytä muistaa, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta panna täytäntöön mitään EU:n nuorille maanviljelijöille suuntaamia toimia.

5.2. Kansallisen/alueellisen tason toimet

Tässä osassa käsitellään sekä EU:n toimien täytäntöönpanoa kansallisella tasolla että toimia, joita toteutetaan vain kansallisella tai jopa alueellisella tasolla.

Kun on kyse EU:n toimien täytäntöönpanosta kansallisella tasolla, jäsenvaltioissa esiintyy hyvin monenlaista käytäntöä. Tämä ei heijasta niinkään niiden asennetta nuoria maanviljelijöitä kohtaan, vaan pikemminkin niiden yleisiä käsityksiä siitä, miten kaikkia maanviljelijöitä on kohdeltava. Näin ollen joissakin jäsenvaltioissa (esim. Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) ei juuri hyödynnetä tarjolla olevia EU:n toimia. Muut jäsenvaltiot (esim. useat Etelä-Euroopan jäsenvaltiot) hyödyntävät yleisiä rakenteellisia toimia pyrkiessään uudistamaan maatalouttaan eivätkä pyri niinkään parantamaan erityisesti nuorten maanviljelijöiden asemaa. Kolmannella ryhmällä (johon kuuluvat Belgia, Tanska ja Ranska) on käytössä aktiivisia politiikkoja, joiden avulla yritetään auttaa nuoria maanviljelijöitä alkuun.

Hakijamaat eivät vielä pääse hyötymään EU:n tärkeimmistä toimista. Tutkimuksessa tarkastellaan kuitenkin niiden omia kansallisia toimia sekä vuoden 1990 jälkeen toteutettua perusteellista rakennemuutosta.

Tutkimuksen tässä osassa hahmotellaan myös muita toimia, joista nuorille maanviljelijöille voisi olla hyötyä. Esimerkiksi joissakin YMP:n markkinajärjestelyissä (esim. maitotalousalalla) voitaisiin soveltaa nuoriin maanviljelijöihin suosituimmuuskohtelua. Monissa muissa järjestelmissä tämä ei ole mahdollista.

5.3. Kansallisia verotusjärjestelmiä koskevia havaintoja

On syytä muistaa, että EU:n ja kansallisen tason suorat toimet nuorten maanviljelijöiden auttamiseksi ovat suhteellisen rajallisia. Joissakin jäsenvaltioissa sovellettavista verotusjärjestelmistä voi olla nuorille maanviljelijöille epäsuoraa hyötyä (tai jopa haittaa). Tästä syystä tutkimuksessa tarkastellaan joitakin maiden omista verotusjärjestelmissä selvästi havaittavia etuja ja haittoja.

5.4. Johtopäätöksiä nuorten maanviljelijöiden auttamiseen tarkoitettujen nykyisten toimien toimivuudesta

Tutkimuksen yhteydessä on laadittu analyysi siitä, miten EU:n toimia sovelletaan jäsenvaltioissa. Lisäksi esitetään tilastoja, joista ilmenee EU:n jäsenvaltioiden suhteellinen "suorituskyky". On laadittu yhteenveto niistä eri tavoista, joilla tukea tarjotaan. Lopuksi tehdään johtopäätöksiä.

On laadittu EU:n nuorten maanviljelijöiden avustamiseen suunnattujen tärkeimpien toimien suhteellisen merkityksen ja hyödyn mittaamisen menetelmä (jossa käytetään tasausta yleisen maataloustulon ja jäsenvaltioiden elinkustannusten osalta). Vaikka tämä onkin melko karkea tapa mitata nuorten maanviljelijöiden saamaa suhteellista tukea, sen avulla saadaan kuitenkin aikaan jonkinlainen kuva. Se osoittaa graafisesti sen, että valtiot, joissa käytetään monimutkaisempia nuorten maanviljelijöiden avustustoimia, eivät **todellisuudessa** välttämättä tarjoa nuorille maanviljelijöille enemmän tukea. Kun on kyse erityisesti nuorille maanviljelijöille tarkoitetuista käynnistämistuista ja parannetuista investointituista, tukiin eniten rahaa käyttävät valtiot eivät välttämättä maksa eniten rahaa edunsaajaa kohti.

5.5. Nuorten maanviljelijöiden auttamiseen tarkoitettujen EU:n toimien vaikutus

On tärkeätä muistaa, että EU ei ole tehnyt arviointia nuorten maanviljelijöiden tukemiseen tarkoitettujen toimien vaikutuksesta. Tämä asia on todettu myös tilintarkastustuomioistuimen äskettäin julkaistussa kertomuksessa. Näin ollen EU:n viranomaisilla ei juuri ole tarkkaa käsitystä siitä, kuinka tehokkaasti veronmaksajien rahoja on käytetty tällä politiikan alalla.

On vaikeaa tehdä johtopäätöksiä pelkästään tilastotietojen perusteella. Merkki toimien onnistumisesta olisi se, jos nuorten maanviljelijöiden määrät nousisivat niissä jäsenvaltioissa, joissa toteutetaan EU:n toimia. Koska maanviljelijöiden määrät (ja nuorten maanviljelijöiden määrät) vähenevät kaikkialla, olisi epäasianmukaista tehdä johtopäätöksiä pelkästään tämän tekijän perusteella. Esimerkiksi Ranskalla on johdonmukaisempi ja laajempi lähestymistapa nuorten maanviljelijöiden tilanperustamista varten kuin missään muussa jäsenvaltiossa, mutta tästä huolimatta maanviljelijöiden ja nuorten maanviljelijöiden määrä vähenee Ranskassa edelleen.

6. Agenda 2000 -ohjelman mahdollinen vaikutus nuoriin maanviljelijöihin

Agenda 2000 -ohjelman tärkein vaikutus lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä näkyy todennäköisesti selkeimmin nuorten maanviljelijöiden tukitoimien parantamisessa, joka liittyy kansallisten/alueellisten maaseudunkehittämissuunnitelmien uuteen painotukseen (asetus 1257/99). Vaikka asetuksessa pääpiirteissään pidetään nuoria maanviljelijöitä koskevat nykyiset toimet ennallaan, (ainakin periaatteessa) saatavilla olevaa rahoitusta on lisätty. Kokonaistalousarvio on kuitenkin rajallinen – varsinaiset tukisummat eivät näin ollen välttämättä kasva.

Tämän vastapainona on se tosiasia, että toimet ovat jäsenvaltioissa edelleen vapaaehtoisia. Lisäksi joidenkin toimien, kuten koulutuksen ja muun ammatin harjoittamiseen tarjotun tuen kattavuutta on pienennetty.

Pitkällä aikavälillä siirtyminen maaseudun kehittämistä kohti YMP:n kehityksessä annettavan markkinatuen sijasta tarjoaa todennäköisesti mahdollisuuden sellaisten toimien käyttöönottoon, jotka vastaavat nuorten maanviljelijöiden tarpeisiin entistä paremmin. Ne sisältyvät kuitenkin entistä suppeampaan talousarvioon.

YMP-rahoituksen ohjaamisen entistä enemmän suoriin tukiin – mikä on seurausta Agenda 2000 -ohjelmasta – pitäisi lisäksi auttaa maataloustulojen vaihtelujen vähentämisessä. Tämä saattaa tehdä nuorten maanviljelijöiden tulevaisuudennäkymistä hiukan vakaammat.

YMP:n markkinajärjestelyjen osalta Agenda 2000 -ohjelma tarjoaa kuitenkin erittäin vähän erityisetuja nuorille maanviljelijöille.

7. EU:n laajentumisen mahdollinen vaikutus nuoriin maanviljelijöihin

EU:n laajentuminen ei todennäköisesti tarjoa mitään erityisiä etuja nuorille maanviljelijöille EU:ssa tällä hetkellä. EU:n laajentuminen ilman entistä selvästi suurempaa talousarviota EU:n maataloustoimia varten johtaa todellakin väistämättä EU:n nykyisille maanviljelijöille annettavan avun vesittymiseen.

Hakijamaiden nuorille maanviljelijöille pitäisi koitua EU:n jäsenyydestä huomattavia etuja, erityisesti jos niiden hallitukset tarttuvat tilaisuuteen ja alkavat hyödyntää EU:n toimia nuorten maanviljelijöiden auttamiseksi ja rakenteiden kehittämiseksi. Suurimmat edut ovat todennäköisesti mahdollisuus saada suoria maksuja ja tuotanto-oikeuksia, jotka ovat EU:n nykyisten maanviljelijöiden ulottuvilla YMP:n mukaisesti.

8. Nuorten maanviljelijöiden ongelmien asettaminen etusijalle

Tutkimuksessa esitetään yhteenveto nuorten maanviljelijöiden nykytilanteesta tarkastelemalla ongelmia, joita heillä on edelleen EU:n ja kansallisen tason avustustoimista huolimatta.

On luotu matriisi, josta näkee yhdellä silmäyksellä näiden ongelmien suhteellisen merkityksen. Kuten siitä ilmenee, maanviljelyn aloittamisesta koituvien kustannusten suuruus on edelleen vaikein ongelma. Tämä ongelma pystytään ainakin tunnistamaan. Muita ongelmia, kuten maatalouden kielteistä imagoa, on vaikeampi arvioida ja näin ollen myös käsitellä.

9. Ehdotuksia EU:n toimiksi, joilla pyritään ratkaisemaan nuorten maanviljelijöiden ongelmia

9.1. Johdanto

Tutkimus ei ehdota mitään vallankumouksellista. Maatalouspolitiikka kaudelle 2000–2007 on jo vahvistettu. Vuosina 2002 ja 2003 kaikkea YMP-rahoitusta kuitenkin arvioidaan laajalti uudelleen (etenkin eräiden alojen osalta, esim. maitotaloustuotteiden). Maaseudun kehitystä koskevia asetuksia on määrää arvioida uudelleen vuonna 2003. Siksi tutkimuksessa ehdotetaan EU:n tasoisia toimia, jotka tapahtuvat olemassaolevien rakenteiden puitteissa aikavälillä 2000–2003.

9.2. YMP-rahoituksesta

Tutkimuksessa huomautetaan kuitenkin, että nuorten maanviljelijöiden ongelmia on vaikea ratkaista perinpohjaisesti ja tehokkaasti, jos ei aloiteta nollatilanteesta.

Tutkimuksen mukaan tätä yritettiin Agenda 2000 -ohjelmaa edeltävällä kaudella. Tämän yrityksen tulos – ehdotus Euroopan yhteisestä maatalous- ja maaseutupolitiikasta (CARPE, 1996) – sisälsi monia kiinnostavia ajatuksia, mutta oli EU:lle liian iso harppaus yhdellä kertaa otettavaksi. On myös kiintoisaa havaita, että esitys ei sisältänyt nuorten maanviljelijöiden erityiskohtelua koskevia ehdotuksia.

9.3. Ehdotetut EU:n toimet

Ehdotetut toimet voidaan jaotella seuraaviin pääryhmiin:

9.3.1. Nuoria maanviljelijöitä koskevan tiedon lisääminen

- Komission tulisi perustaa kattava tietokanta nuorten maanviljelijöiden tilanteesta EU:ssa ja hakijamaissa sekä ylläpitää sitä.
- Komission tulisi arvioida EU:n nuorten maanviljelijöiden auttamiseen tähtäävien toimien vaikutukset niin hyvissä ajoin, että ehdotukset ehtivät mukaan asetuksen 1257/99 puolivälin tarkistukseen.
- Komission ja neuvoston tulee varmistaa, että nuorten maanviljelijöiden järjestöt saavat riittävästi EU:n rahoitusta pystyäkseen hoitamaan tärkeän tehtävänsä.

9.3.2. Sukupolvenvaihdoskustannukset

- Asetuksen 1257/99 puolivälin tarkistus tarjoaa hyvän tilaisuuden korottaa sukupolvenvaihdostukea ja lisäinvestointitukia. Tällöin myös kansallisten ohjelmien puitteissa maaseudun kehittämiseen suunnattuja suoria tukia voitaisiin kohdistaa toimiin, joilla autetaan nuoria maanviljelijöitä.
- Nuorten maanviljelijöiden investointitukia tulisi edelleen parantaa tapauksissa, joissa nämä ryhtyvät huomattaviin ympäristönsuojelua edistäviin parannuksiin ja/tai maatila sijaitsee heikommassa asemassa olevalla alueella ja/tai syntyy uusia työpaikkoja.
- Tulisi myös harkita ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltiot veloitettaisiin tarjoamaan nuorille maanviljelijöille vähintään minimitasoinen sukupolvenvaihdostuki.

9.3.3. Varhaiseläkkeelle jäämisen rohkaiseminen

- Varhaiseläkejärjestelmää tulisi muuttaa siten, että se suosii eläkkeelle jääviä maanviljelijöitä, joiden tila siirtyy nuorten käsiin. Yleensäkin tulee kiinnittää huomiota tapoihin, joilla varmistetaan eläkkeelle jäävien maanviljelijöiden eläkkeiden riittävyys.

9.3.4. Maatilojen luovutusten helpottaminen

- Komission tulee pohtia maatilojen luovutuksia käsittelevien virastojen rahoittamista.

9.3.5. Taloudelliset haasteet

- Nuorten maanviljelijöiden toimintaympäristönä on YMP, johon sisältyy useita tuotanto-oikeusjärjestelmiä (kiintiöitä, palkkioita jne.). Voimassaoloaikanaan nämä järjestelmät ovat esteenä maatalouselinkeinon piiriin pyrkiville nuorille. Niin kauan kuin tällaisia rajoituksia on käytössä, komission tulee nimenomaisesti kehottaa jäsenvaltioita osoittamaan kansallisesta tuotanto-oikeusreservistään (YMP-markkinajärjestelmissä) oikeuksia ensisijaisesti nuorille maanviljelijöille.
- Odotettavissa olevat lampaan-/vuohenlihan ja sokerin tuotantojärjestelmien uudistukset (molemmat syksyllä 2000) suovat välittömästi tilaisuuksia tarjota tuotanto-oikeuksia nuorille maanviljelijöille.
- Nuoret maanviljelijät voisivat parantaa kustannusrakennettaan huomattavasti parantamalla tuotteidensa ostotoiminta- ja markkinointijärjestelmiä. Tehokas keino tähän olisi tietokoneiden ja Internetin järkevä käyttö. Vireillä olevaa **eEurope**-aloitetta tulee soveltaa siten, että siihen sisältyy erityistoimia nuorten maanviljelijöiden tukemiseksi koulutuksessa, laitehankinnoissa ja uuden teknologian käytössä. Tärkeää nuorten maanviljelijöiden koulutuksessa on myös integroidun tuotteiden hallinta- ja markkinointijärjestelmän luominen ja hallinta.

9.3.6. Koulutus, ammattikoulutus ja verkostoituminen

- EU:n tulisi rahoittaa tietokoneiden ja Internetin käyttöön liittyvää koulutusta.
- Vähimmäistasoisen maatalousalan koulutuksen tulee olla vaatimuksena suoran YMP-tuen saamiselle. EU:n tulee rahoituksellaan tukea koulutus- ja ammattikoulutusohjelmia, joiden avulla nuoret maanviljelijät saavuttavat vaaditun tason.
- Tarvitaan uusittu EU:n tiedotusohjelma yleisön ja etenkin nuorten koululaisten valistamiseksi maanviljelyselinkeinosta. Näin parannettaisiin mielikuvia maanviljelyksestä sekä EU:ssa että sen ulkopuolella (kansainvälisen kaupan kannalta merkittävänä ajankohtana).
- EU:n tulisi vahvistaa rahoitustaan ja tukeaan järjestöille ja verkostoille, joiden päämääränä on auttaa nuoria maanviljelijöitä sukupolvenvaihdokseen liittyvissä mutkikkaita kysymyksissä esimerkiksi LEADER-aloitteen kautta.

9.3.7. Verotukselliset ja oikeudelliset/perintöasioihin liittyvät esteet

- Tulisi järjestää EU:n sponsoroima kokous, jossa keskityttäisiin nuoria maanviljelijöitä kohtaaviin verotuksellisiin, oikeudellisiin ja perintökysymyksiin. Päämääränä tulisi olla nuoriin maanviljelijöihin kohdistuvien maataloudelle tyypillisten verojen aiheuttaman kuormituksen keventäminen, jolloin aloituskustannuksia voidaan vähentää tai lykätä.

9.3.8. Maaseudun kehityskokous

- Komission tulisi järjestää toinen maaseudun kehityskokous Corkissa Irlannissa marraskuussa 1996 järjestetyn kokouksen jatkoksi. Tässä kokouksessa tulisi käsitellä etenkin nuorten maanviljelijöiden asemaa ja maatalousalan tulevaisuutta.
- Tarvitaan perinpohjaista keskustelua siitä, tuleeko EU:n auttaa nimenomaan nuoria maanviljelijöitä tai yleensä uusia alalle pyrkijöitä, ja siitä, miten autetaan alalle tulijoita, joilla ei ole maanviljelystustausta.

9.3.9. Hakijamaat

- EU:n tulisi rohkaista hakijamaita kohdistamaan enemmän investointitukea nuoriin maanviljelijöihin ja varhaiseläkejärjestelmiin SAPARD-rahaston tuella.
- Nuorten maanviljelijöiden koulutukseen ja ammattikoulutukseen tulisi samoin ohjata enemmän rahoitusta.
- EU:n tulisi antaa hakijamaille lupa myöntää korkeampia investointitukia liittymistä välittömästi seuraavalla kaudella. Komission reaktiot hakijamaiden maataloutta koskeviin kantoihin näyttävät tässä suhteessa myönteisiltä.
- SAPARD-rahoituksen ei tulisi loppua liittymisen jälkeen, muutoin SAPARDin varoista nuorille maanviljelijöille rahoitetut ohjelmat saattaisivat päättyä äkkinäisesti.
- Kyproksen tulisi voida hakea SAPARD-tyyppistä rahoitusta.
- Hakijamaita koskevat suositukset on esitetty kullekin erikseen, koska on oletettu, että niistä ei tule EU:n täysjäseniä tutkimuksen kattaman aikavälin kuluessa (ts. ennen vuoden 2003 loppua).

10. Ehdotettujen toimien todennäköiset kustannukset

Tutkimukseen sisältyy taulukko, josta käyvät ilmi yllä esitettyjen toimien todennäköiset kustannukset. Monistakin syistä kaikkien toimien kustannuksia ei ole voitu arvioida.

Ehdotetuista toimista ei yleensä koidu valtavia kustannuksia veronmaksajille. Monissa tapauksissa kustannukset olisivat vähäiset tai olemattomat.

Tutkimuksesta käy lisäksi ilmi Euroopan parlamentin päätöksentekoaasema suhteessa kaikkiin ehdotettuihin toimiin. Tällä tavoin parlamentti näkee välittömästi, millä tavoin se voi vaikuttaa politiikan kehitykseen. Yleisesti ottaen parlamentin suurin vaikutusvalta perustuu sen Agenda 2000 -ohjelmassa käyttöön otettuihin valtuuksiin päättää maaseudun kehitystoimien vuotuisesta talousarviosta.

11. Muita ajatuksia, joita EU voisi ehdottaa jäsenvaltioille ja hakijamaille

Tutkimuksen lähteet ovat esittäneet runsaasti muitakin EU:n toimia koskevia ajatuksia. Täydellisyyden vuoksi näistä on laadittu luettelo syineen, joiden vuoksi ajatuksia ei ole sisällytetty tutkimuksen suosituksiin.

Résumé

1. Introduction

Cette étude a été réalisée à la demande de la Direction générale des études du Parlement européen (division agriculture, pêche, forêts et développement rural). Le Parlement européen pourra l'exploiter pour prendre des mesures concrètes ou faire des suggestions aux autres institutions de l'UE.

Cette étude analyse la situation actuelle des jeunes agriculteurs établis au sein de l'UE et dans les six premiers pays candidats à l'UE (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne et Slovaquie).

Elle décrit les problèmes auxquels les jeunes agriculteurs sont actuellement confrontés en s'appuyant sur des statistiques et sur des propos recueillis auprès d'un grand nombre de personnes contactées et sondées à la fois par l'UE et les États membres.

Une analyse des mesures prises par l'UE et les gouvernements nationaux pour résoudre ces problèmes a ensuite été effectuée. Étant donné que le Parlement européen s'intéresse avant tout aux dispositions prises par l'UE, cette étude leur donne la priorité. Son objectif est notamment d'évaluer le succès et l'impact des différentes mesures et d'examiner d'autres points précis, comme les politiques fiscales des pays concernés.

Toutes les informations recueillies pour réaliser cette étude sont rassemblées dans une matrice classant par ordre de priorité les problèmes auxquels les jeunes agriculteurs continuent d'être confrontés, malgré le soutien qui leur est apporté à l'échelle européenne et nationale.

En se basant sur l'évaluation de ces problèmes, cette étude suggère quelques mesures, chiffrées dans la mesure du possible, que l'UE pourrait prendre pour remédier à la situation.

Il est important de souligner que cette étude s'intéresse aux difficultés des jeunes agriculteurs dans le contexte politique global actuel. Par exemple, aucune proposition n'est faite en vue de modifier fondamentalement la politique agricole de l'UE (malgré certains commentaires à ce sujet). Au contraire, cette étude fait des propositions concrètes et réalisables au cours des prochaines années, dans le cadre de la politique actuelle.

2. Contexte de l'agriculture dans l'UE et les pays candidats à l'adhésion

Les données proviennent, dans la mesure du possible, de sources de l'UE (ex : EUROSTAT et RICA). Une comparaison a été effectuée sur les chiffres de la période 1990-1997, 1997 étant l'année la plus récente en termes de disponibilité et de fiabilité des statistiques. Lorsque ces données ne sont pas disponibles (ex : chiffres de 1990 en Autriche, Finlande et Suède), l'analyse a été réalisée sur les chiffres les plus proches de la période sélectionnée. Pour les pays candidats, dont les chiffres sont difficilement exploitables, d'autres méthodes ont été utilisées.

L'agriculture au sein de l'UE se caractérise par une constante restructuration. D'une façon générale, celle-ci entraîne, depuis plusieurs années, une chute du nombre total d'exploitations agricoles (19 % ont disparu entre 1990 et 1997 dans l'Europe des Douze) et une augmentation régulière de la taille moyenne des exploitations agricoles (de 13,3 ha en 1990 à 18,4 ha en 1997). La proportion d'entreprises familiales reste stable. D'après un récent rapport de la Cour des comptes (basé sur des chiffres EUROSTAT), elles représentent environ 98 % des exploitations agricoles de l'UE.

Une interprétation rapide de ces chiffres laisse supposer que, dans trente ans, le nombre de jeunes agriculteurs aura sérieusement chuté. Bien que cette perspective semble irréaliste, il est clair qu'il est indispensable d'effectuer dès aujourd'hui une analyse du potentiel des jeunes agriculteurs afin d'éviter que le problème ne se pose à long terme.

De même, l'importance relative de l'agriculture au sein de l'économie de l'UE, en termes de pourcentage du PIB, de rendement de l'exploitation et de création d'emplois, diminue. Cette tendance est lourde de conséquences dès lors qu'il s'agit de justifier les dépenses publiques destinées à l'agriculture.

L'évolution des revenus agricoles est examinée brièvement. Ces revenus sont notoirement instables (les chiffres fluctuent beaucoup d'une année sur l'autre). C'est pourquoi, cette étude n'analyse pas cet aspect en profondeur et ne cherche à tirer à aucune conclusion sur la base de chiffres d'une ou deux années.

Il est évident que la situation varie selon les différents États membres et pays candidats, parfois considérablement. Toutefois, les tendances générales sont pratiquement les mêmes partout.

3. Situation des jeunes agriculteurs de l'UE et des pays candidats

Toujours sur la même période 1990-1997, on constate une diminution du nombre d'agriculteurs par tranche d'âge. Toutefois, le pourcentage de baisse n'est pas le même dans tous les pays.

La catégorie des moins de 35 ans affiche un taux de perte important (28 %) dans l'ensemble de l'UE. Comparativement, dans les trois autres catégories, les taux sont les suivants : 35-44 ans 19 %, 45-54 ans 21 % et 55-64 ans 25 %. Ces chiffres sont très décourageants pour la profession. Plus inquiétant encore, la catégorie des plus de 65 ans affiche un déclin de moins de 3 %, ce qui laisse penser que les agriculteurs les plus âgés ne prennent pas leur retraite et ne cèdent pas leur exploitation à la jeune génération.

D'autres chiffres indiquent que le pourcentage de jeunes agriculteurs par rapport à l'ensemble des agriculteurs diminue dans toute l'UE. Il ne s'agit pas d'une simple moyenne. En effet, la tendance est la même dans presque tous les États membres. Le pourcentage de jeunes agriculteurs a chuté de 8,75 % à 7,68 % de 1990 à 1997 (tandis que le pourcentage des plus de 65 ans est passé de 23,28 % à 27,76 %).

Cette étude va encore plus loin en confrontant aux jeunes agriculteurs la taille de l'exploitation agricole et ses performances économiques. D'après les données recueillies, les jeunes agriculteurs évoluent dans des exploitations agricoles plus grandes et/ou plus performantes (d'un point de vue économique). Cet aspect est important sachant que les objectifs de la politique agricole peuvent être fondés sur le type d'exploitation auquel les jeunes agriculteurs potentiels sont supposés s'intéresser.

Une brève analyse de la situation des jeunes agriculteurs dans les différents secteurs de production a été réalisée. Il est difficile d'en tirer des conclusions sur l'intérêt relatif que portent les jeunes agriculteurs aux différents types de production. De plus, la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre.

Quant aux pays candidats, il est difficile d'obtenir des données fiables sur leurs jeunes agriculteurs. Les chiffres présentés dans cette étude ne peuvent pas être exploités en vue d'une comparaison avec la situation au sein de l'UE. D'une façon générale, ils montrent que le nombre de jeunes agriculteurs a augmenté, mais qu'un grand changement structurel est en cours.

4. Problèmes consécutifs à la situation actuelle

Après avoir présenté une analyse statistique de la situation des jeunes agriculteurs, cette étude procède à l'examen des problèmes spécifiques soulevés au cours des recherches.

4.1. Coûts d'installation

Il s'agit depuis longtemps de la plus grande difficulté à laquelle les jeunes souhaitant se lancer dans le secteur agricole sont confrontés. Elle englobe les aspects suivants : vente de la terre et prix du bail, coût des machines, coût de l'amélioration de l'exploitation, coût lié à la reprise d'une exploitation agricole sur laquelle vivent plusieurs familles, endettement pour le rachat de la part de cohéritiers, et enfin achat des droits de production. En outre, l'accroissement constant de la taille des exploitations agricoles entraîne une augmentation de ces coûts. Ceux-ci varient d'un État membre à l'autre, en grande partie en raison de la concurrence entre les différents groupes sociétaux pour s'approprier les rares ressources foncières.

4.2. Succession

Les personnes qui débutent dans le secteur agricole doivent surmonter de nombreux obstacles juridiques et fiscaux qui, là encore, varient d'un État membre à l'autre. Cette étude tente d'identifier quelques systèmes fiscaux et de succession susceptibles d'encourager les jeunes agriculteurs potentiels.

4.3. Sexe

Les femmes qui souhaitent s'établir comme agricultrices, ou qui sont potentiellement impliquées dans le processus en tant qu'épouses, rencontrent des problèmes spécifiques outre ceux de leurs homologues masculins. Parmi eux, figurent notamment des prestations de sécurité sociale inadéquates (ex : maternité et prise en charge des enfants) et des possibilités de formation insuffisantes. Néanmoins, le pourcentage de femmes dans l'agriculture augmente.

4.4. Enseignement et formation

L'enseignement et la formation sont insuffisants et/ou inappropriés, ce qui constitue une difficulté pour l'ensemble des jeunes agriculteurs et pas uniquement pour les femmes.

4.5. Déclin des zones rurales

Contrairement à la plupart de leurs homologues plus âgés, les jeunes agriculteurs potentiels doivent procéder à un choix difficile lorsqu'ils envisagent de se lancer dans l'agriculture. Le déclin de nombreuses zones rurales d'Europe, en termes d'infrastructure, d'activités et de vie sociale, rend le secteur moins attrayant qu'auparavant. Le panorama est assez inégal, à l'échelle des régions, certaines zones (souvent reculées) étant en très mauvaise posture.

4.6. Exode rural

Il ne faut pas confondre exode et déclin rural, en particulier dans le cas de l'agriculture. Il arrive que la population rurale soit en augmentation (par exemple, dans quelques régions des Pays-Bas ou du Royaume-Uni). Toutefois, cette tendance peut masquer une diminution du nombre d'agriculteurs, une situation économique médiocre dans le secteur de l'agriculture et un manque de perspectives pour les jeunes agriculteurs.

4.7. Problèmes d'ordre social

Cette catégorie est vaste. L'étude met en évidence certains problèmes soulevés lors des recherches. Par exemple, le déclin de l'infrastructure rurale et le manque de perspectives d'emploi constituent pour les jeunes, surtout les femmes, une entrave à la vie rurale. Dans certaines zones, on constate donc un exode des femmes, qui entraîne un déséquilibre de la structure démographique. Les cinq nouveaux *Länder* allemands connaissent un grave problème de chômage urbain. Cette situation a engendré un regain d'intérêt pour l'agriculture, qui n'aurait sans doute pas eu lieu dans d'autres conditions. À long terme, le pays va vivre un nouveau déclin de ses zones rurales. Cet état de fait est peut-être plus prononcé dans les pays candidats où l'agriculture rencontre de grandes difficultés économiques et les structures sociales changent continuellement.

4.8. Problèmes d'ordre général

Les deux principaux problèmes soulevés aux cours des recherches sont les suivants : le malaise économique général du secteur et sa mauvaise image parmi le grand public. Dans le premier cas, l'impact sur les jeunes agriculteurs potentiels est évident – ils préféreront chercher un emploi plus rémunérateur. Dans le second, les effets sont plus insidieux – l'agriculture devient une profession « rebutante ». Ces problèmes d'ordre général ne peuvent pas être abordés uniquement du point de vue des jeunes agriculteurs.

5. Mesures européennes et nationales en vigueur pour résoudre les problèmes des jeunes agriculteurs

Cette partie du rapport concerne les mesures déjà en vigueur qui visent à résoudre les problèmes soulevés par l'analyse précédente. L'examen va au-delà de la simple description. Sont prises en compte les mesures destinées spécifiquement aux jeunes agriculteurs, ainsi que celles dont ils peuvent bénéficier indirectement. L'application de ces mesures à ce jour est examinée en profondeur (dans la mesure du possible) afin d'en tirer des conclusions concernant leur efficacité.

Cette étude analyse également les régimes fiscaux nationaux, l'impact potentiel du processus de réforme récent de l'Agenda 2000 et les effets possibles de l'élargissement de l'UE.

Enfin, les problèmes des jeunes agriculteurs sont classés par ordre de priorité, en tenant compte l'efficacité des mesures déjà prises pour les aider. Ce classement offre ainsi un panorama de la situation des jeunes agriculteurs après la mise en place des mesures d'aide européennes et nationales.

5.1. Mesures européennes

Les mesures prises par l'UE sont principalement des adaptations de l'aide structurelle globale à l'agriculture (financée à la fois par l'UE et par les États membres). Ainsi, les jeunes agriculteurs ont droit à des subventions spéciales lors de leur première installation et à des primes d'investissement majorées pour l'amélioration de leur exploitation agricole. En outre, des fonds sont alloués à l'enseignement, la formation et l'aide professionnelle. Le régime de préretraite de l'UE confère également certains avantages aux jeunes agriculteurs.

Le rapport montre l'impact du « paquet de mesures » de l'Agenda 2000 sur la situation des jeunes agriculteurs. Même si l'Agenda 2000 met à présent l'accent sur le développement rural – ce qui théoriquement devrait favoriser les agriculteurs – et les possibilités d'aides à l'installation ont été améliorées, certains aspects de l'aide aux agriculteurs ont été négligés (ex : la formation).

Il ne faut pas oublier que les États membres ne sont pas obligés d'appliquer les mesures européennes en faveur des jeunes agriculteurs.

5.2. Mesures nationales/régionales

Il s'agit à la fois de mesures européennes appliquées par les États membres et de mesures existant uniquement à l'échelle nationale ou même régionale.

Les décisions des États membres varient quant à l'application à l'échelle nationale de mesures européennes. Ces dernières ne reflètent pas tant leur attitude envers les jeunes agriculteurs que leur philosophie sur la façon de « traiter » tous les agriculteurs. Ainsi, certains États membres (comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni) n'ont quasiment pas recours aux mesures proposées par l'UE. D'autres (comme plusieurs États membres du sud de l'Europe) appliquent les mesures structurelles globales en vue de moderniser leur agriculture mais n'agissent pas particulièrement en faveur des jeunes agriculteurs. D'autres enfin (comme la Belgique, le Danemark et la France) mettent en œuvre des politiques actives pour gérer l'installation des jeunes agriculteurs.

Les pays candidats ne bénéficient pas encore des principales mesures de l'UE. Cependant, celles qu'ils ont pris à l'échelle nationale ont été analysées, ainsi que le profond changement structurel qu'ils subissent depuis 1990.

Cette partie de l'étude met également en évidence d'autres mesures dont les jeunes agriculteurs peuvent bénéficier indirectement. Par exemple, certains régimes de marché de la PAC (ex : la production laitière) pourraient offrir aux jeunes agriculteurs un traitement préférentiel ; ce qui n'est pas le cas de beaucoup d'autres.

5.3. Observations sur les régimes fiscaux nationaux

Il ne faut pas oublier que les mesures directes prises par l'UE et les États membres pour aider les jeunes agriculteurs n'ont qu'une faible portée. Indirectement, les régimes fiscaux de certains États membres peuvent être favorables (ou défavorables) aux jeunes agriculteurs. Cette étude examine donc certains des avantages et des inconvénients que présentent les systèmes fiscaux nationaux.

5.4. Conclusions sur l'effet des mesures actuelles d'aide aux jeunes agriculteurs

On a analysé la façon dont les États membres appliquent les mesures européennes. Les statistiques montrent les « performances » relatives des États membres de l'UE. Les différents programmes d'aide ont été résumés, permettant ainsi de tirer des conclusions.

Une évaluation de l'importance et du bénéfice relatifs des principales mesures européennes d'aide aux jeunes agriculteurs a été réalisée (en tenant compte du revenu global de l'agriculture et du coût de la vie dans chaque État membre). Bien que cette évaluation de l'aide relative aux jeunes agriculteurs soit assez approximative, elle donne une vue d'ensemble. Elle montre, de façon manifeste, que les pays mettant en œuvre les mesures d'aide les plus complexes ne sont pas nécessairement ceux qui apportent le plus grand soutien, **en termes réels**, aux jeunes agriculteurs. En ce qui concerne les aides à l'installation et les primes d'investissement majorées accordées aux jeunes agriculteurs, on constate que les pays qui dépensent le plus d'argent en subventions ne sont pas nécessairement ceux qui en versent le plus à chaque bénéficiaire.

5.5. Impact des actions européennes d'aide aux jeunes agriculteurs

On remarque avant tout que l'UE n'a pas évalué l'impact de ses mesures d'aide aux jeunes agriculteurs. Ce constat a également été fait dans un récent rapport de la Cour des comptes. En l'occurrence, les autorités européennes ne savent donc pas véritablement si l'argent du contribuable a été dépensé à bon escient.

Il est difficile de tirer des conclusions uniquement sur la base de statistiques. Une approche rudimentaire consisterait à évaluer le succès de la politique en fonction de l'augmentation du nombre de jeunes agriculteurs dans les États membres qui appliquent les mesures européennes. Or, comme le nombre global d'agriculteurs (et de jeunes agriculteurs) diminue, ce paramètre est insuffisant. La France, par exemple, a l'approche la plus structurée et la plus complète de tous les États membres en ce qui concerne l'installation des jeunes agriculteurs. Pourtant, le nombre d'agriculteurs et de jeunes agriculteurs français continue à chuter.

6. Impact potentiel de l'Agenda 2000 sur les jeunes agriculteurs

Le principal impact de l'Agenda 2000, à court et à moyen terme, proviendra sans doute de l'amélioration des mesures d'aide aux jeunes agriculteurs dans le cadre des nouveaux plans de développement rural nationaux et régionaux (Règlement 1257/99). Bien que ce règlement prévoie essentiellement le maintien des mesures existantes, les fonds (théoriquement) alloués ont été augmentés. Toutefois, le budget global ayant été restreint, les aides véritablement versées risquent de demeurer inchangées.

D'un autre côté, les mesures sont toujours facultatives pour les États membres. Certaines, comme la formation et autres types d'assistance professionnelle, n'ont donc qu'une faible portée.

À long terme, la tendance vers le développement rural plutôt que le soutien du marché au sein de la PAC débouchera sans doute sur l'introduction de mesures mieux adaptées aux jeunes agriculteurs. Cependant, celles-ci seront confrontées à un budget plus restreint.

En outre, l'augmentation du pourcentage de subventions directes dans les dépenses de la PAC – consécutive à l'Agenda 2000 – devrait permettre de réduire la fluctuation des revenus agricoles. Il est donc probable que les perspectives d'avenir des jeunes agriculteurs soient un peu plus stables.

Cependant, en ce qui concerne les régimes de marché de la PAC, l'Agenda 2000 offre très peu d'avantages aux jeunes agriculteurs en particulier.

7. Impact potentiel de l'élargissement de l'UE sur les jeunes agriculteurs

Il est peu probable que l'élargissement de l'UE apporte des avantages aux jeunes agriculteurs de l'UE actuelle. En effet, si le budget consacré à l'agriculture n'est pas sensiblement augmenté, l'aide aux agriculteurs de l'UE actuelle va inévitablement se trouver diluée.

L'adhésion à l'UE devrait bénéficier largement aux jeunes agriculteurs des pays candidats, surtout si leurs gouvernements décident d'appliquer les mesures européennes destinées à les soutenir et à améliorer les structures. Le principal avantage pour eux sera sans doute l'accès aux subventions directes et aux droits de production accordés aux agriculteurs de l'UE actuelle par le biais de la PAC.

8. Classement des problèmes des jeunes agriculteurs par ordre de priorité

Cette étude résume la situation actuelle des jeunes agriculteurs en passant en revue les problèmes auxquels ceux-ci sont encore confrontés malgré les efforts de l'UE et des États membres pour les assister.

Une matrice a été élaborée. Elle permet de mettre en évidence l'importance relative de ces problèmes. Il est clair que les coûts d'installation constituent le principal obstacle. Mais celui-ci a l'avantage d'être facile à identifier. D'autres problèmes, comme l'image négative de l'agriculture, sont plus difficiles à évaluer et à résoudre.

9. Propositions d'actions européennes pour résoudre les problèmes des jeunes agriculteurs

9.1. Introduction

Cette étude ne débouche pas sur une approche révolutionnaire. La politique agricole a déjà été définie pour la période 2000-2007. Une révision complète des dépenses globales de la PAC (et dans certains secteurs en particulier, comme la production laitière) sera toutefois effectuée en 2002 et en 2003. De même, les règlements concernant le développement rural seront révisés en 2003. Par conséquent, les mesures proposées à l'UE sont applicables dans le cadre actuel, pour la période 2000-2003.

9.2. Note concernant la PAC

Il faut néanmoins reconnaître qu'il est difficile d'aborder de façon approfondie et efficace les problèmes des jeunes agriculteurs sans tout reprendre à zéro.

Cette étude précise que cet exercice a été entrepris avant la définition de l'Agenda 2000. Le résultat – la proposition d'une Politique agricole et rurale commune (PARC, 1996) – contenait de nombreuses idées intéressantes, mais constituait un changement radical que l'UE ne pouvait pas opérer d'un seul coup. Cela dit, la PARC ne proposait aucune mesure destinée spécifiquement au soutien des jeunes agriculteurs.

9.3. Actions proposées par l'UE

Les actions proposées sont réparties dans les catégories suivantes :

9.3.1. Amélioration de la collecte d'informations concernant les jeunes agriculteurs

- Une base de données détaillée décrivant la situation des jeunes agriculteurs, dans l'UE et les pays candidats, doit être créée et mise à jour par la Commission.
- La Commission doit évaluer l'impact des mesures européennes d'aide aux jeunes agriculteurs suffisamment tôt pour pouvoir faire des propositions lors du bilan à moyen terme du Règlement 1257/99.
- La Commission et le Conseil doivent s'assurer que les organisations pour les jeunes agriculteurs disposent de suffisamment de fonds pour remplir leur rôle.

9.3.2. Participation aux coûts d'installation

- Le bilan à moyen terme du Règlement 1257/99 donnera à l'UE l'occasion d'augmenter les aides à l'installation et les primes d'investissement supplémentaires. Les subventions directes réorientées vers le développement rural, dans le cadre de programmes nationaux, pourraient en outre être consacrées à des mesures d'aide aux jeunes agriculteurs.
- Les aides à l'investissement destinées aux jeunes agriculteurs doivent être davantage majorées lorsque le bénéficiaire apporte des améliorations importantes à la protection de l'environnement et/ou lorsque l'exploitation agricole se trouve dans une ZD et/ou lorsque de nouvelles perspectives d'emploi sont créées.
- Il faudrait envisager une proposition visant à imposer aux États membres une aide minimale à l'installation des jeunes agriculteurs.

9.3.3. Incitation à la préretraite

- Le régime de préretraite doit être amendé afin qu'un traitement préférentiel soit accordé aux agriculteurs retraités qui cèdent leur exploitation agricole à un jeune agriculteur. Il conviendrait également d'envisager un moyen de fournir des pensions adéquates à l'ensemble des agriculteurs à la retraite.

9.3.4. Aide à la donation-partage

- La Commission doit revoir le financement des agences de donation-partage.

9.3.5. Intervention face aux défis économiques

- Les jeunes agriculteurs sont confrontés à une PAC qui comprend de nombreux systèmes de droits de production (quotas, droits à la prime, etc.). Tant que ces systèmes existeront, ils imposeront des contraintes aux jeunes souhaitant se lancer dans l'agriculture. Étant données ces contraintes, la Commission doit inciter formellement les États membres à allouer, au sein de leur réserve nationale de droits de production (dans le cadre des régimes de marché de la PAC), des droits auxquels les jeunes agriculteurs auraient un accès préférentiel.
- Les réformes à venir concernant les régimes des viandes ovine/caprine et du sucre (en automne 2000) permettront d'offrir rapidement des droits de production aux jeunes agriculteurs.
- Les jeunes agriculteurs pourraient améliorer sensiblement la structure de leurs coûts en perfectionnant leurs achats d'intrants et la commercialisation de leurs produits. L'utilisation intelligente de l'informatique et d'Internet les aiderait dans cette démarche. L'initiative eEurope doit inclure des mesures visant à aider les jeunes agriculteurs à se former, à s'équiper et à utiliser ces nouvelles techniques. La formation des jeunes agriculteurs quant à la création et l'utilisation des systèmes intégrés de gestion de la production et de marketing constitue également une priorité.

9.3.6. Enseignement, formation et réseaux

- L'UE doit financer la formation en informatique/Internet.
- Un minimum de qualifications en agriculture doit être requis pour l'obtention de subventions directes dans le cadre de la PAC. L'UE doit participer au financement de l'enseignement et des programmes de formation afin d'élever la qualification des jeunes agriculteurs au niveau requis.

- L'UE doit lancer un programme d'information plus vaste afin d'aider le grand public, notamment les élèves de l'école primaire, à mieux connaître l'agriculture. Cette démarche permettrait d'améliorer l'image de cette dernière, aussi bien parmi les États membre qu'en dehors de l'UE (ce qui est important en termes de commerce international).
- L'UE doit encourager la création, en renforçant leur financement, d'organisations et de réseaux visant à assister les jeunes agriculteurs lors des démarches complexes liées à leur installation, par exemple par le biais de l'initiative LEADER.

9.3.7. Obstacles fiscaux et juridiques (succession)

- L'UE doit organiser une conférence destinée à mettre en évidence les obstacles fiscaux et juridiques (succession) que rencontrent les jeunes agriculteurs sont confrontés. L'un des objectifs serait de réduire les impôts spécifiques à l'agriculture qui pèsent sur les jeunes agriculteurs, afin de les aider à diminuer ou à différer les coûts d'installation.

9.3.8. Conférence sur le développement rural

- La Commission doit organiser une seconde conférence sur le développement rural, après celle de novembre 1996 qui s'est tenue à Cork, en Irlande. Elle doit mettre particulièrement l'accent sur la situation des jeunes agriculteurs et l'avenir de l'industrie agricole.
- Un débat fondamental doit être ouvert afin de déterminer si l'UE doit assister les jeunes agriculteurs en particulier ou les nouveaux agriculteurs en général, et de trouver des moyens d'aider les nouveaux venus qui ne sont pas issus pas du milieu agricole.

9.3.9. Pays candidats

- L'UE doit encourager davantage les pays candidats à destiner les aides à l'investissement en priorité aux jeunes agriculteurs et à prendre des mesures de préretraite, par le biais des fonds SAPARD.
- De même, davantage de fonds doivent être alloués à l'enseignement et à la formation des jeunes agriculteurs.
- L'UE doit permettre aux pays candidats de verser des aides plus conséquentes à l'installation pendant la période qui suit immédiatement l'adhésion. La réaction de la Commission face à la position des pays candidats sur l'agriculture semble aller dans ce sens.
- Les fonds SAPARD ne doivent pas être supprimés dès l'adhésion, sinon les programmes d'aide aux jeunes agriculteurs financés par SAPARD pourraient être brutalement interrompus.
- Chypre doit avoir droit à une aide de type SAPARD.

- Les recommandations concernant les pays candidats sont présentées séparément étant donné que ceux-ci ne deviendront sans doute pas membres de l'UE dans la période concernée (c'est-à-dire avant fin 2003).

10. Coût estimé des actions proposées

Un tableau répertorie les coûts estimés des actions énumérées ci-dessus. Toutes les actions n'ont pas pu être chiffrées, pour plusieurs raisons.

En général, les mesures proposées ne représentent pas un coût énorme pour les contribuables. Dans de nombreux cas, le coût serait négligeable ou nul.

En outre, cette étude montre la position du Parlement européen, en termes de pouvoir décisionnel, face à chaque mesure proposée. Ainsi, celui-ci verra immédiatement dans quels domaines il peut avoir une influence sur le développement de la politique. D'une façon générale, c'est en fixant le budget annuel pour les mesures de développement rural introduites dans le cadre de l'Agenda 2000, en vertu des nouveaux pouvoirs qui lui sont conférés, qu'il jouera le plus grand rôle.

11. Autres idées pouvant être suggérées par l'UE aux États membres et aux pays candidats

D'autres idées de mesures à prendre par l'UE ont été avancées par les sources consultées lors des recherches. À des fins d'exhaustivité, elles sont énumérées ici, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ne font pas partie des recommandations de cette étude.

Sintesi

1. Introduzione

Il presente studio è stato commissionato dalla Direzione generale Studi del Parlamento europeo (Divisione Agricoltura, pesca, foreste e sviluppo rurale). Può costituire la base per un'ulteriore azione del Parlamento europeo e per proposte d'azione da parte di altre istituzioni dell'Unione europea.

Lo studio presenta un'analisi della situazione attuale dei giovani agricoltori nell'Unione europea e in sei paesi candidati rientranti nella "prima ondata" di adesioni all'Unione europea (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Polonia e Slovenia).

Lo studio descrive i problemi con cui devono attualmente misurarsi i giovani agricoltori. La descrizione si basa su dati statistici e sui pareri espressi da un gran numero di fonti contattate e presso le quali è stata condotta la ricerca, sia a livello comunitario che a livello nazionale.

È stato quindi esaminato il modo in cui l'Unione europea e i governi nazionali intervengono per affrontare tali problemi. L'accento è posto sulle azioni intraprese a livello di Unione europea, in quanto in questo contesto risiede l'interesse primario del Parlamento europeo. In particolare, lo studio tenta di valutare il successo e l'impatto delle diverse misure adottate ed esamina alcune altre questioni specifiche, quali le politiche in materia di imposizione fiscale nei paesi interessati.

Per ricomporre i diversi elementi della ricerca condotta ai fini dello studio, è stata creata una matrice che elenca in ordine di priorità i problemi cui i giovani agricoltori devono ancora far fronte nonostante gli sforzi compiuti a livello di Unione europea e a livello nazionale per alleviare le difficoltà.

Sulla base di una valutazione dei problemi persistenti che i giovani agricoltori devono affrontare, lo studio propone alcune idee per futuri interventi dell'Unione europea atti a risolvere la situazione, laddove possibile indicandone i costi.

È importante rilevare che lo studio si concentra sui problemi dei giovani agricoltori nel contesto politico generale noto. Lo studio, per esempio, non presenta proposte volte ad introdurre modifiche sostanziali nella politica agricola comunitaria (sebbene vi siano alcune osservazioni in materia). Lo studio presenta invece proposte di azioni concrete e realizzabili negli anni a venire, in base all'attuale contesto programmatico.

2. Quadro generale dell'agricoltura nell'Unione europea e nei paesi candidati

I dati sono tratti, ove possibile, da fonti a livello di Unione europea (per es. EUROSTAT e RICA). I confronti sono effettuati tra la situazione nel 1990 e nel 1997, in quanto quest'ultimo è l'anno più recente per il quale si dispone in generale di un'intera serie di dati statistici attendibili. Nel caso in cui tali informazioni non fossero disponibili (per es. dati comparabili relativi al 1990 per l'Austria, la Finlandia e la Svezia), si è fatto ricorso ai migliori dati alternativi. Per i paesi candidati, non esiste alcuna serie coerente di dati e sono quindi state usate le migliori alternative.

L'agricoltura nell'Unione europea è caratterizzata da un processo di ristrutturazione continua. In termini generali, ciò ha comportato, e continua a comportare, un calo del numero complessivo di aziende agricole (una diminuzione del 19% tra il 1990 e il 1997, a livello di UE-12), accompagnato da un incremento costante delle dimensioni medie delle aziende (da 13,3 ha nel 1990 a 18,4 ha nel 1997). La percentuale di aziende agricole gestite come imprese a conduzione familiare è rimasta stabile. Secondo una recente relazione della Corte dei conti (basata su dati EUROSTAT), circa il 98% delle aziende agricole dell'Unione europea è costituito da aziende a conduzione familiare.

Un'estrapolazione grossolana da tali dati lascia supporre che il numero di giovani agricoltori è destinato a ridursi drasticamente nell'arco di 30 anni. Benché questo possa sembrare irrealistico, un'analisi del potenziale di giovani agricoltori al momento attuale per prevenire tale eventualità è evidentemente tempestiva.

Nel contempo, l'importanza relativa dell'attività agricola nell'economia dell'Unione europea, in termini di contributo al PIL, di valore della produzione e di fonte di occupazione, è diminuita. Questo si ripercuote sulla possibilità di trovare argomenti atti a giustificare la spesa pubblica a favore dell'attività agricola.

Si esamina brevemente l'andamento dei redditi agricoli. I redditi agricoli sono notoriamente instabili (con fluttuazioni significative di anno in anno). Lo studio non approfondisce quindi l'analisi di questo aspetto né tenta di trarre conclusioni sulla base di dati relativi a un paio di anni.

Com'è noto, la situazione nei diversi Stati membri e paesi candidati varia, talvolta in misura considerevole. Tuttavia, le tendenze generali sono sostanzialmente comuni a tutti i paesi.

3. La situazione dei giovani agricoltori nell'Unione europea e nei paesi candidati

È stato esaminato il numero di agricoltori in ciascuna fascia di età, anche in questo caso per il periodo 1990-1997. Nel complesso, il numero di agricoltori è in calo. Tuttavia, nell'ambito delle cifre globali, emergono differenze nel tasso di diminuzione.

Nell'Unione europea, la categoria di età inferiore a 35 anni evidenzia un tasso di diminuzione significativo (28%) rispetto a quello degli agricoltori appartenenti alle tre categorie successive, 35-44 anni (19%), 45-54 anni (21%) e 55-64 anni (25%). Sono dati piuttosto scoraggianti dal punto di vista di un giovane agricoltore. Il dato più preoccupante è che per il gruppo di età superiore a 65 anni il tasso di diminuzione è inferiore al 3%, il che evidenzia la tendenza degli agricoltori anziani a non cessare l'attività trasferendo la propria azienda agricola alle generazioni più giovani.

Un'altra serie di dati indica che il numero di giovani agricoltori, espresso in percentuale del numero complessivo di agricoltori, è in calo in tutta l'Unione europea. Non si tratta solo di una media: la situazione è la stessa in quasi tutti gli Stati membri. Il numero di giovani agricoltori in percentuale degli agricoltori totali è sceso dall'8,75% al 7,68% nel periodo 1990-1997 (mentre la percentuale di agricoltori di età superiore a 65 anni è passata dal 23,28% al 27,76%).

Lo studio ha approfondito l'analisi dei dati, esaminando i giovani agricoltori in base a categorie definite per dimensioni e per risultati economici delle aziende agricole. Questi dati lasciano supporre che i giovani agricoltori gravitino intorno alle aziende agricole di maggiori dimensioni o che conseguono i migliori risultati (economici). Si tratta di un aspetto importante, in quanto si potrebbero stabilire obiettivi programmatici in base ad ipotesi fondate sulle tipologie di azienda agricola che potrebbero interessare i giovani agricoltori potenziali.

È stata effettuata un'analisi sintetica della situazione dei giovani agricoltori nei diversi settori di produzione. È difficile trarre conclusioni sui meriti relativi dei diversi tipi di produzione per i giovani agricoltori, e la situazione varia enormemente nei diversi Stati membri.

Per quanto riguarda i paesi candidati, il reperimento di dati attendibili sui giovani agricoltori è difficoltoso. I dati presentati nello studio non si possono usare a scopo di confronto con la situazione dell'Unione europea. In generale, si evidenzia un aumento del numero di giovani agricoltori, ma occorre tenere conto del significativo cambiamento strutturale in corso.

4. Problemi derivanti dalla situazione attuale

Dopo aver completato un'analisi statistica della situazione dei giovani agricoltori, lo studio procede ad esaminare i problemi specifici emersi dalla ricerca.

4.1. Costi di insediamento

Questa è sempre stata, e rimane tuttora, la principale difficoltà da superare per i giovani che desiderano intraprendere l'attività agricola. Tali costi comprendono: i prezzi di vendita e di affitto dei terreni; il costo dei macchinari; il costo dei miglioramenti dell'attività agricola; il costo di sostentamento di più di una famiglia durante il periodo in cui l'attività viene trasferita; l'onere dei debiti derivanti dal rilevamento delle quote di coeredi; l'acquisto di diritti di produzione. Inoltre, poiché prosegue la tendenza all'aumento delle dimensioni delle aziende agricole, anche tali costi continuano ad aumentare. I costi variano a seconda degli Stati membri, non ultimo a causa della concorrenza tra i diversi gruppi sociali per le scarse risorse fondiari.

4.2. Successione

Sussistono numerosi ostacoli giuridici e fiscali per accedere per la prima volta all'attività agricola. Anche in questo caso, tali ostacoli variano a seconda dello Stato membro. Lo studio tenta di identificare alcuni sistemi fiscali e del diritto di successione che sembrano più favorevoli ai giovani agricoltori potenziali.

4.3. Genere

Le donne che tentano di insediarsi come agricoltori a pieno titolo, o che sono potenzialmente coinvolte in veste di coniugi, devono far fronte a problemi specifici oltre a quelli con cui devono misurarsi le loro controparti maschili. Tra tali problemi figurano l'inadeguatezza dei sistemi di previdenza sociale (per es. maternità e cura dei bambini) e le insufficienti opportunità di formazione. Ciononostante, la percentuale di agricoltori costituita da donne è in aumento.

4.4. Istruzione e formazione

Possibilità di formazione e istruzione insufficienti e/o inadeguate sono un problema generale per i giovani agricoltori, non confinato alle donne.

4.5. Declino delle zone rurali

A differenza di molti agricoltori più anziani, per i giovani agricoltori potenziali intraprendere l'attività agricola è una scelta. Il declino di molte zone rurali d'Europa, in termini di infrastrutture, attività e vita sociale, rende l'attività agricola una prospettiva meno allettante di altre. La situazione non è uniforme, varia da regione a regione e talvolta alcune zone (spesso remote) presentano difficoltà significative.

4.6. Spopolamento delle zone rurali

Lo spopolamento non va confuso con il declino delle zone rurali o, più specificamente, con lo stato dell'attività agricola. In alcuni casi (per es. in alcune regioni dei Paesi Bassi o del Regno Unito), la popolazione rurale può persino essere in aumento. Tuttavia, questo potrebbe dissimulare un calo del numero di agricoltori, una debole situazione economica nell'attività agricola e una mancanza di prospettive per i giovani agricoltori.

4.7. Problemi sociali

Si tratta di una categoria assai ampia. Lo studio evidenzia alcuni aspetti emersi nell'ambito della ricerca. Per esempio, il declino delle infrastrutture rurali e delle prospettive occupazionali intacca le attrattive della vita rurale per tutti i giovani, ma soprattutto per le donne. Questo provoca un esodo di donne da alcune zone, il che rende la struttura demografica irregolare. Nei cinque nuovi *Länder* della Germania sussiste il problema specifico dell'elevata disoccupazione nelle zone urbane, fattore che ha stimolato un interesse maggiore nei confronti dell'attività agricola rispetto a quello che diversamente sarebbe emerso. Nel lungo periodo, questo può portare a un ulteriore declino delle zone rurali. Tali problemi sono forse più acuti nei paesi candidati, dove l'attività agricola presenta difficoltà sotto il profilo economico e le strutture sociali sono in continuo mutamento.

4.8. Problemi generali

Due tra i problemi più significativi emersi nel corso della ricerca sono il malessere economico generale dell'attività agricola e l'immagine scadente di questo settore presso il pubblico. Nel primo caso, l'effetto su un aspirante giovane agricoltore è ovvio: con grandi probabilità cercherà un'occupazione più remunerativa. Nel secondo caso, l'effetto è più insidioso: l'attività agricola sta diventando una professione "poco allettante". Questi problemi generali non si possono affrontare cercando soluzioni per i soli giovani agricoltori.

5. Misure in vigore nell'Unione europea e a livello nazionale volte a risolvere i problemi dei giovani agricoltori

Questa parte della relazione esamina le misure già adottate, che mirano ad affrontare le questioni sollevate in analisi precedenti. L'esame si spinge oltre la semplice descrizione dei provvedimenti e contempla le misure specificamente mirate ai giovani agricoltori e quelle da cui questi ultimi potrebbero trarre benefici indiretti. Se ne analizza l'applicazione fino ad ora (per quanto possibile) e si traggono conclusioni in merito alla loro efficacia.

Lo studio esamina inoltre i regimi fiscali nazionali, l'impatto potenziale del recente processo di riforma dell'Unione europea nel quadro dell'Agenda 2000 e i possibili effetti dell'allargamento dell'Unione.

Infine, lo studio elenca in ordine di priorità i problemi dei giovani agricoltori, tenendo conto dell'efficacia delle misure già adottate in loro favore. Il risultato è un quadro della situazione dei giovani agricoltori in seguito all'attuazione a livello comunitario e nazionale di provvedimenti volti ad assisterli.

5.1. Misure a livello di Unione europea

Le misure a livello di Unione europea consistono principalmente in adeguamenti del sostegno strutturale generale a favore dell'attività agricola (in parte finanziato dall'Unione e in parte dai governi nazionali). I giovani agricoltori sono quindi ammessi a beneficiare di aiuti speciali volti a facilitarne il primo insediamento e di aiuti agli investimenti volti a migliorare le aziende agricole. Sono inoltre previsti finanziamenti a fini di istruzione, formazione e sostegno all'occupazione. Anche il regime comunitario di prepensionamento prevede alcuni vantaggi per i giovani agricoltori.

La relazione descrive il modo in cui il "pacchetto di misure" dell'Agenda 2000 sta modificando la situazione dei giovani agricoltori. Sebbene il nuovo accento sullo sviluppo rurale nel quadro dell'Agenda 2000 sia teoricamente favorevole agli agricoltori e le possibilità di beneficiare di aiuti all'insediamento siano migliorate, alcuni elementi di assistenza ai giovani agricoltori sono stati ridotti (per es. la formazione).

Non va dimenticato che gli Stati membri non sono obbligati ad attuare alcuna delle misure dell'Unione europea a favore dei giovani agricoltori.

5.2. Misure a livello nazionale/regionale

Questo capitolo esamina sia l'attuazione a livello nazionale delle misure comunitarie sia le misure esistenti solo a livello nazionale o regionale.

Per quanto riguarda l'attuazione a livello nazionale delle misure comunitarie, i risultati conseguiti dagli Stati membri sono molto vari. Questo è dovuto non tanto all'atteggiamento dei singoli paesi nei confronti dei giovani agricoltori quanto alle loro filosofie generali in materia di trattamento da riservare a tutti gli agricoltori. Di conseguenza, alcuni Stati membri (per es. i Paesi Bassi e il Regno Unito) difficilmente fanno ricorso alle misure proposte dall'Unione europea, mentre altri (per es. diversi Stati membri meridionali) usano le misure strutturali generali per cercare di ammodernare il settore agricolo, anziché intervenire specificamente a

favore dei giovani agricoltori. Un terzo gruppo di paesi (tra cui il Belgio, la Danimarca e la Francia) si avvale di politiche attive finalizzate a gestire l'insediamento di giovani agricoltori.

I paesi candidati non beneficiano ancora delle principali misure dell'Unione europea. Tuttavia, se ne esaminano le misure nazionali, nonché i profondi mutamenti strutturali verificatisi a partire dal 1990.

Questa parte dello studio descrive anche altre misure da cui i giovani agricoltori possono trarre benefici. Per esempio, alcuni regimi di mercato nel quadro della PAC (per es. quello lattiero-caseario) potrebbero offrire un trattamento preferenziale ai giovani agricoltori. Molti altri non lo prevedono.

5.3. Osservazioni sui regimi fiscali nazionali

È bene ricordare che le misure dirette comunitarie e nazionali volte ad assistere i giovani agricoltori hanno una portata alquanto limitata. Indirettamente, i regimi fiscali applicati in alcuni Stati membri possono essere favorevoli ai giovani agricoltori (o sfavorevoli). Lo studio esamina quindi alcuni vantaggi e svantaggi evidenti dei regimi fiscali nazionali.

5.4. Conclusioni in merito all'operatività delle attuali misure a favore dei giovani agricoltori

È stata effettuata un'analisi del modo in cui le misure comunitarie vengono applicate negli Stati membri. Sono riportati dati statistici che evidenziano i "risultati" relativi degli Stati membri dell'Unione europea. È stato elaborato un riepilogo delle diverse modalità alle quali viene offerta l'assistenza, e si presentano alcune conclusioni.

È stato elaborato un metodo per misurare l'importanza e i benefici relativi delle principali misure comunitarie a favore dei giovani agricoltori (utilizzando adeguamenti per il reddito agricolo generale e il costo della vita negli Stati membri). Sebbene si tratti di una misura piuttosto grossolana dell'assistenza relativa ai giovani agricoltori, essa offre un quadro della situazione. Ne risulta, in modo piuttosto chiaro, che i paesi che si avvalgono delle misure più complesse a favore dei giovani agricoltori non necessariamente prestano più assistenza **in termini reali** ai giovani agricoltori. L'esame degli aiuti all'insediamento e del sostegno agli investimenti effettuati da giovani agricoltori, in particolare, rivela che i paesi che presentano la spesa più elevata in termini di sovvenzioni non necessariamente erogano gli importi più elevati per singolo beneficiario.

5.5. Impatto delle azioni comunitarie a favore dei giovani agricoltori

Il principale aspetto da rilevare è che l'Unione europea non ha effettuato una valutazione completa dell'impatto delle sue misure a favore dei giovani agricoltori. Questo aspetto è stato segnalato anche in una recente relazione della Corte dei conti. Le autorità dell'Unione europea hanno quindi una scarsa idea reale dell'efficacia con cui il denaro dei contribuenti viene speso per la politica in questo settore.

È difficile trarre conclusioni soltanto in base ai dati statistici. Una misura grossolana dell'efficacia potrebbe essere data da un aumento del numero di giovani agricoltori negli Stati membri che attuano le misure comunitarie. Tuttavia, poiché il numero complessivo di agricoltori (e quello di giovani agricoltori) è in calo, sarebbe imprudente esprimere un giudizio soltanto su tali basi. La Francia, per esempio, si avvale della strategia più strutturata e completa nei riguardi dell'insediamento di giovani agricoltori rispetto a tutti gli Stati membri, eppure il numero di agricoltori e di giovani agricoltori in tale paese continua a diminuire.

6. Impatto potenziale dell'Agenda 2000 sui giovani agricoltori

Il principale impatto dell'Agenda 2000, nel breve e nel medio termine, verosimilmente si esplicherà attraverso il miglioramento delle misure a favore dei giovani agricoltori derivante dal nuovo accento posto sui piani nazionali/regionali di sviluppo rurale (regolamento n. 1257/99). Sebbene il regolamento preveda essenzialmente il proseguimento delle misure esistenti a favore dei giovani agricoltori, aumentano i finanziamenti (teoricamente) disponibili. Tuttavia, la dotazione complessiva è limitata, ed è quindi possibile che gli aiuti effettivamente erogati non migliorino.

A questo si aggiunge il fatto che le misure continuano ad essere volontarie per gli Stati membri. Alcune misure, come la formazione e altre forme di sostegno all'occupazione, hanno inoltre una portata limitata.

Nel lungo periodo, l'orientamento verso lo sviluppo rurale anziché verso il sostegno del mercato nel quadro della PAC probabilmente favorirà l'introduzione di misure meglio mirate ai giovani agricoltori. Tuttavia, tali misure saranno comprese in un bilancio più limitato.

Inoltre, l'incremento della quota della spesa a titolo della PAC sotto forma di aiuti diretti – derivante dall'Agenda 2000 – dovrebbe contribuire a ridurre le fluttuazioni dei redditi agricoli. Questo potrebbe rendere lievemente più stabili le prospettive dei giovani agricoltori.

Tuttavia, per quanto riguarda i regimi di mercato nel quadro della PAC, l'Agenda 2000 non offre molto in termini di benefici specifici per i giovani agricoltori.

7. Impatto potenziale dell'allargamento dell'Unione europea sui giovani agricoltori

L'allargamento dell'Unione europea ha scarse probabilità di offrire vantaggi specifici ai giovani agricoltori negli attuali Stati membri. In realtà, in assenza di un incremento significativo del bilancio comunitario per le misure nel settore agricolo, l'allargamento causerà inevitabilmente una diminuzione degli aiuti a favore degli attuali agricoltori europei.

Per i giovani agricoltori dei paesi candidati l'adesione all'Unione europea dovrebbe offrire vantaggi significativi, in particolare se i governi di tali paesi colgono l'opportunità di utilizzare le misure comunitarie per assistere i giovani agricoltori e per migliorare le strutture esistenti. Tuttavia, i principali benefici verosimilmente giungeranno sotto forma di accesso alle sovvenzioni dirette e ai diritti di produzione disponibili per gli attuali agricoltori europei nel quadro della PAC.

8. Ordine di priorità dei problemi dei giovani agricoltori

Lo studio riepiloga la situazione attuale dei giovani agricoltori esaminando i problemi che essi continuano a dover affrontare nonostante gli sforzi compiuti a livello comunitario e nazionale per assisterli.

È stata creata una matrice che rivela, a colpo d'occhio, l'importanza relativa di tali problemi. Come si può notare, gli elevati costi di insediamento rimangono il problema più spinoso. Questo almeno è un problema identificabile. Altri problemi, come l'immagine negativa dell'agricoltura, sono più difficili da valutare e da risolvere.

9. Proposte di azioni dell'Unione europea per rispondere ai problemi dei giovani agricoltori

9.1. Introduzione

Lo studio non propone una strategia rivoluzionaria. L'attuale disciplina per la politica agricola è ora stabilita per il periodo 2000-2007. È comunque prevista una revisione completa dell'intera spesa a titolo della PAC (e in taluni settori in particolare, per es. quello lattiero-caseario) nel 2002 e nel 2003. I regolamenti concernenti lo sviluppo rurale saranno sottoposti a revisione nel 2003. Pertanto, lo studio propone misure da adottare a livello di Unione nel quadro dell'attuale disciplina nel periodo 2000-2003.

9.2. Nota sulla PAC

Si osserva nondimeno che è difficile affrontare in modo esaustivo ed efficace i problemi dei giovani agricoltori, a meno che non si cominci con un foglio bianco.

Lo studio rileva che tale esercizio è stato intrapreso nel periodo precedente all'Agenda 2000. Il risultato – la proposta di una politica agricola comune e di sviluppo rurale per l'Europa (CARPE, 1996) – conteneva molte idee interessanti, ma era un passo troppo radicale perché l'Unione potesse compierlo in una sola volta. Un altro aspetto degno di nota è che tale documento non prevedeva alcuna proposta volta a riservare un trattamento speciale ai giovani agricoltori.

9.3. Proposte di azioni dell'Unione europea

Le azioni proposte rientrano nelle seguenti categorie principali.

9.3.1. Migliorare l'informazione sui giovani agricoltori

- La Commissione dovrebbe creare e mantenere una base di dati completa sulla situazione dei giovani agricoltori nell'Unione europea e nei paesi candidati.
- La Commissione dovrebbe valutare l'impatto delle misure comunitarie a favore dei giovani agricoltori, in tempo utile per presentare proposte in vista della revisione intermedia del regolamento n. 1257/99.
- La Commissione e il Consiglio dovrebbero garantire alle organizzazioni dei giovani agricoltori la possibilità di accedere a finanziamenti comunitari sufficienti per svolgere il loro ruolo fondamentale.

9.3.2. Affrontare i costi di insediamento

- La revisione intermedia del regolamento n. 1257/99 offre un'importante opportunità per aumentare gli aiuti all'insediamento e le sovvenzioni integrative agli investimenti. È anche l'occasione in cui gli aiuti diretti riorientati verso lo sviluppo rurale, nel quadro dei regimi nazionali, potrebbero essere destinati a misure a favore dei giovani agricoltori.

- Si dovrebbero rafforzare gli aiuti agli investimenti a favore dei giovani agricoltori nei casi in cui questi ultimi apportino miglioramenti ambientali significativi e/o l'azienda agricola sia situata in una zona svantaggiata e/o vengano create nuove opportunità di occupazione.
- Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di imporre agli Stati membri di offrire almeno un livello minimo di aiuti per facilitare il primo insediamento dei giovani agricoltori.

9.3.3. Incoraggiare il prepensionamento

- Il regime di prepensionamento andrebbe modificato al fine di prevedere un trattamento preferenziale per gli agricoltori che cessano l'attività e trasferiscono la loro azienda agricola ad un giovane agricoltore. Più in generale, si dovrebbero esaminare modalità atte ad erogare pensioni adeguate agli agricoltori che cessano l'attività.

9.3.4. Agevolare il trasferimento delle aziende agricole

- La Commissione dovrebbe riesaminare il finanziamento delle agenzie interessate al trasferimento delle aziende agricole.

9.3.5. Rispondere alle sfide economiche

- I giovani agricoltori operano nell'ambito della PAC, che prevede molti sistemi di diritti di produzione (quote, diritti al premio, ecc.). Tali sistemi impongono limitazioni ai giovani che desiderano intraprendere l'attività agricola. Fintantoché esisteranno tali limitazioni, la Commissione dovrebbe incoraggiare esplicitamente gli Stati membri a prevedere una quota di diritti, nelle loro riserve nazionali di diritti di produzione (nel quadro dei regimi di mercato della PAC), cui i giovani agricoltori abbiano accesso preferenziale.
- Le prossime riforme dei regimi relativi alle carni di pecora/capra e allo zucchero (entrambe previste per l'autunno 2000) offrono l'opportunità immediata di concedere diritti di produzione ai giovani agricoltori.

- I giovani agricoltori potrebbero rafforzare in misura significativa la struttura dei loro costi migliorando l'acquisto dei mezzi di produzione e la commercializzazione dei prodotti. Un metodo efficace potrebbe essere l'uso razionale dei computer e di Internet. L'attuale iniziativa eEurope andrebbe adeguata al fine di comprendere misure specifiche a favore dei giovani agricoltori riguardanti la formazione, le attrezzature e l'impiego di nuove tecniche. Un'altra priorità è la formazione dei giovani agricoltori sul modo in cui mettere a punto e gestire il funzionamento di sistemi integrati di controllo della produzione e di commercializzazione dei prodotti.

9.3.6. Istruzione, formazione e creazione di reti

- L'Unione europea dovrebbe finanziare corsi di formazione per l'uso dei computer e di Internet.
- Livelli minimi di qualifiche professionali dovrebbero costituire un requisito essenziale per beneficiare di aiuti diretti nel quadro della PAC. L'Unione dovrebbe contribuire a finanziare i programmi di istruzione e formazione finalizzati ad adeguare le qualifiche dei giovani agricoltori al livello richiesto.
- Si dovrebbe introdurre un programma rinnovato di informazione a livello comunitario volto ad istruire il pubblico generale, in particolare i bambini in età scolare, in merito all'attività agricola. Questo contribuirebbe a migliorare l'immagine di tale attività sia all'interno dell'Unione che all'estero (in un momento importante per gli scambi internazionali).
- L'Unione europea dovrebbe rafforzare i finanziamenti ed incoraggiare la costituzione di organizzazioni e di reti finalizzate ad assistere i giovani agricoltori nell'affrontare le complessità dell'insediamento, per esempio attraverso l'iniziativa LEADER.

9.3.7. Imposizione fiscale e ostacoli giuridici/successione

- L'Unione europea dovrebbe sponsorizzare una conferenza mirata ad evidenziare le questioni fiscali, giuridiche e in materia di successione che i giovani agricoltori devono affrontare. Un obiettivo dovrebbe essere quello di diminuire l'onere delle imposte agricole specifiche che grava sui giovani agricoltori, al fine di aiutarli a ridurre o differire i costi di avviamento.

9.3.8. Conferenza sullo sviluppo rurale

- La Commissione dovrebbe organizzare una seconda conferenza sullo sviluppo rurale, a seguito della conferenza tenutasi nel novembre 1996 a Cork, in Irlanda. In questa occasione, si dovrebbe dare risalto alla situazione dei giovani agricoltori e al futuro del settore agricolo.
- È necessario lanciare un dibattito fondamentale in merito a se i giovani agricoltori in particolare, o più in generale coloro che intendono intraprendere l'attività agricola, debbano beneficiare dell'assistenza comunitaria, nonché sul modo in cui prestare tale assistenza a nuovi imprenditori con un'esperienza maturata in settori diversi da quello agricolo.

9.3.9. Paesi candidati

- L'Unione europea dovrebbe incoraggiare in modo più incisivo i paesi candidati a destinare gli aiuti agli investimenti specificamente ai giovani agricoltori e alle misure di prepensionamento nel quadro del fondo SAPARD.
- Analogamente, dovrebbero destinare più fondi ai programmi di istruzione e formazione per i giovani agricoltori.
- L'Unione dovrebbe consentire ai paesi candidati di erogare livelli più elevati di aiuti all'insediamento durante il periodo immediatamente precedente l'adesione. Le risposte della Commissione alle posizioni dei paesi candidati in materia di agricoltura sembrano riconoscere questa possibilità.
- L'erogazione di fondi SAPARD non dovrebbe cessare al momento dell'adesione, altrimenti i regimi finanziati da tale fondo a favore dei giovani agricoltori potrebbero interrompersi bruscamente.

- Cipro dovrebbe essere ammesso a beneficiare di un fondo del tipo SAPARD.
- Le raccomandazioni per i paesi candidati sono presentate separatamente, in quanto si è supposto che non diventeranno membri a pieno titolo dell'Unione europea nell'arco di tempo interessato (cioè prima della fine del 2003).

10. Probabile costo delle azioni proposte

È stata elaborata una tabella in cui sono indicati i probabili costi delle azioni sopra elencate. Per svariati motivi non è stato possibile definire i costi di tutte le azioni.

In generale, le misure proposte non comportano un costo enorme per il contribuente. In molti casi i costi sono trascurabili o nulli.

Lo studio indica inoltre la posizione del Parlamento europeo in relazione a ciascuna misura proposta. In tal modo, il Parlamento può individuare immediatamente gli aspetti riguardo ai quali può esercitare un impatto sull'evoluzione della politica in materia. In generale, la maggiore influenza del Parlamento deriverà dai suoi nuovi poteri riguardanti la definizione del bilancio annuale per le misure di sviluppo rurale introdotte nel quadro dell'Agenda 2000.

11. Altre idee che l'Unione europea potrebbe proporre agli Stati membri e ai paesi candidati

Le fonti consultate nell'ambito della ricerca hanno espresso diverse altre idee sulle misure che l'Unione potrebbe proporre. A fini di completezza, tali proposte sono elencate insieme ai motivi per cui non sono state incluse nelle raccomandazioni dello studio.

1. Inleiding

Deze studie is verricht in opdracht van het Directoraat-Generaal Studies van het Europees Parlement (Afdeling landbouw, visserij, bossen en plattelandsontwikkeling). Zij zou uiteindelijk de grondslag voor verdere acties van het Europees Parlement kunnen vormen, alsmede voor suggesties voor maatregelen van de zijde van de overige EU-instellingen.

De studie bevat een analyse van de huidige situatie van jonge landbouwers in de EU en in de zes kandidaat-landen van de "eerste toetredingsgolf" (Cyprus, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Polen en Slovenië).

In de studie worden de problemen beschreven waarmee jonge landbouwers momenteel worden geconfronteerd. Deze beschrijving is gebaseerd op statistieken en op meningen die door talrijke ondervraagde deskundigen en betrokkenen - zowel op EU-niveau als op nationaal niveau - naar voren werden gebracht en, in een tweede fase, onderzocht.

Er is een analyse verricht van de methoden die de EU en de nationale regeringen toepassen om die problemen aan te pakken. De nadruk werd gelegd op op EU-niveau genomen maatregelen, aangezien het Europees Parlement daar in de eerste plaats in is geïnteresseerd. In het bijzonder wordt in de studie getracht het succes en het effect van de verschillende genomen maatregelen te beoordelen. Er wordt ook nader ingegaan op enkele specifieke bijkomende kwesties, zoals het fiscale beleid in de betrokken landen.

Teneinde de lijnen van de voor de studie verrichte research in één patroon onder te kunnen brengen, is een matrix uitgewerkt waarin prioriteit wordt gegeven aan de problemen waarmee jonge landbouwers - ondanks de inspanningen van de EU en de nationale regeringen om deze te verlichten - nog steeds worden geconfronteerd.

Uitgaande van een beoordeling van de problemen waarmee jonge landbouwers nog altijd te kampen hebben, worden in de studie ideeën aangedragen voor toekomstige EU-maatregelen om deze situatie het hoofd te bieden, waar mogelijk met een kostenplaatje.

Het is van belang erop te wijzen dat de studie handelt over de problemen van jonge landbouwers binnen het bekende algemene beleidskader. Zo worden er in deze studie bijvoorbeeld geen voorstellen gedaan om het EU-landbouwbeleid fundamenteel te wijzigen (al wordt er op dit punt wel enig commentaar gegeven). In plaats daarvan worden concrete, uitvoerbare voorstellen gedaan voor in de komende jaren te nemen maatregelen die op het bestaande beleidskader zijn gebaseerd.

2. Achtergrond van de landbouw in de EU en in de kandidaat-landen

Waar dit maar mogelijk was, werden de gegevens ontleend aan bronnen op EU-niveau (bijvoorbeeld EUROSTAT en INLB¹). Er werden vergelijkingen gemaakt tussen de situatie in 1990 en die in 1997, het meest recente jaar waarover over het algemeen volledige en betrouwbare statistieken beschikbaar zijn. Waren zulke gegevens niet beschikbaar (bijvoorbeeld vergelijkende cijfers voor 1990 voor Oostenrijk, Finland en Zweden), dan zijn de beste alternatieve cijfers gebruikt. Voor de kandidaat-landen bestaan er geen samenhangende reeksen gegevens; voor deze landen zijn de beste alternatieven gebruikt.

De EU-landbouw wordt gekenmerkt door voortdurende herstructurering. Deze herstructurering resulteerde – en resulteert nog altijd – in een daling van het totale aantal landbouwbedrijven (tussen 1990 en 1997 zijn er in de EU van de Twaalf 19% van de landbouwbedrijven verdwenen) die vergezeld gaat van een gestadige toename van de gemiddelde bedrijfsgrootte (van 13,3 ha in 1990 tot 18,4 ha in 1997). Het aandeel van de gezinsbedrijven is wel stabiel gebleven. Bij benadering 98% van alle EU-boerderijen zijn volgens een recent verslag van de Rekenkamer (dat gebruik maakte van gegevens van EUROSTAT) gezinsbedrijven.

Met een natte-vingerextrapolatie van deze cijfers zou men op de gedachte kunnen komen dat over 30 jaar het aantal jonge landbouwers serieus zal zijn uitgedund. Al lijkt dit onrealistisch, het is zonneklaar dat op dit moment een analyse geboden is van de kansen van jonge landbouwers om die mogelijke ontwikkeling af te wenden.

Tegelijkertijd gaat het aandeel van de landbouw in de EU-economie wat betreft bijdrage aan het BBP, waarde van de productie en als verschaffer van werkgelegenheid achteruit. Dit heeft gevolgen voor de argumenten die overheidsbestedingen in de landbouw zouden moeten rechtvaardigen.

Er wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van de inkomsten van landbouwbedrijven. Deze zijn notoir onstabiel (met aanzienlijke fluctuaties van jaar tot jaar). Om die reden wordt in de studie geen diepgaande analyse van dit aspect gemaakt en wordt evenmin getracht op basis van cijfers van één of twee jaar conclusies te trekken.

Uiteraard is de situatie in de diverse lidstaten en kandidaat-landen verschillend, soms in sterke mate. Maar de algemene tendensen zijn in de grond voor alle dezelfde.

3. De situatie van jonge landbouwers in de EU en de kandidaat-landen

Er is, wederom voor de periode 1990-1997, gekeken naar de aantallen landbouwers in elke leeftijdsgroep. Over de gehele linie gaat het aantal landbouwers achteruit. Maar binnen de totaalcijfers zijn er verschillen in het tempo van de achteruitgang.

¹ Informatiedienst inzake Landbouwbedrijfsboekhoudingen (Engels: *Farm Accountancy Data Network - FADN*).

De categorie beneden de 35 jaar vertoont in de EU een hoog tempo van achteruitgang (28%). Dit moet vergeleken worden met het tempo in de volgende drie categorieën, die van 35 tot 44 (19%), van 45 tot 54 (21%) en van 55 tot 64 (25%). Vanuit het gezichtspunt van de jonge landbouwer is dit heel ontmoedigend. Nog verontrustender is de vaststelling dat de categorie van boven de 65 jaar een achteruitgang van minder dan 3% vertoont, wat erop wijst dat de oudere landbouwers niet met pensioen gaan en hun bedrijf niet aan de jongere generatie overdragen.

Uit een andere reeks cijfers blijkt dat het aantal jonge landbouwers als percentage van het totale aantal landbouwers in de gehele EU achteruitloopt. En dit is niet simpelweg een gemiddelde. Het beeld is voor vrijwel elke lidstaat hetzelfde. Het aantal jonge landbouwers als percentage van het totale aantal landbouwers is gedaald van 8,75% in 1990 tot 7,68% in 1997 (terwijl dat van de landbouwers boven de 65 jaar is gestegen van 23,28% tot 27,76%).

Er is dieper op de cijfers ingegaan, en daarbij werd bekeken hoe de jonge landbouwers zijn gespreid over de groottecategorieën van de landbouwbedrijven en over de economische prestaties van de boerderij. Uit deze gegevens blijkt dat de jonge landbouwers doorgaans te vinden zijn op de grotere en/of de economisch beter presterende bedrijven. Dit is een belangrijk punt, omdat de beleidsdoelstellingen zouden kunnen worden gebaseerd op veronderstellingen omtrent het type landbouwbedrijven waar jonge landbouwers in zijn geïnteresseerd.

De situatie van de jonge landbouwers in de verschillende productiesectoren werd beknopt geanalyseerd. Het is moeilijk hieruit conclusies te trekken omtrent de relatieve merites van de diverse productietypes voor jonge landbouwers, en de situatie is per lidstaat zeer verschillend.

Voor de kandidaat-landen is het moeilijk aan betrouwbare gegevens te komen. De in de studie gehanteerde data lenen zich niet voor vergelijkingen met de situatie in de EU. Over het algemeen laten zij zien dat de aantallen jonge landbouwers stijgen, maar er is een belangrijke structurele verandering op komst.

4. Uit de huidige situatie voortvloeiende problemen

Na een statistische analyse van de positie van jonge landbouwers, wordt ingegaan op specifieke problemen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

4.1. Vestigingskosten

Deze zijn en blijven reeds geruime tijd de grootste moeilijkheid waar jonge mensen die landbouwer willen worden, individueel mee te kampen hebben. Deze post omvat: de aankoop- en pacht prijs van land; de kosten van machines; de kosten van verbeteringen van het bedrijf; de kosten van het onderhouden van meer dan één gezin gedurende de overgang van de ene eigenaar naar de andere; de schuldenlast voor het uitkopen van mede-erfgenamen; en het opkopen van productierechten. Daarenboven is er een tendens tot vergroting van de bedrijfsomvang, waardoor die kosten nog hoger worden. Deze kosten variëren per lidstaat, niet in de laatste plaats door de concurrentie tussen verschillende maatschappelijke groeperingen om het bezit van schaarse grond.

4.2. Opvolging

Er bestaan vele wettelijke en fiscale barrières voor nieuwkomers om tot het agrarisch bedrijf toe te treden. In de studie wordt getracht enkele erfrecht- en belastingstelsels aan te geven die voor jonge landbouwers in spe gunstig kunnen zijn.

4.3. Man/vrouwproblematiek

Vrouwen die zelfstandig landbouwer willen worden, of die als echtgenote van een zelfstandig landbouwer in spe bij een dergelijke stap betrokken zijn, hebben te maken met specifieke problemen bovenop die welke hun mannelijke collega's het hoofd moeten bieden. Het gaat hierbij om tekortschietende bepalingen inzake sociale zekerheid (bijvoorbeeld moederschap en kinderverzorging) en onvoldoende opleidingsmogelijkheden. Desalniettemin stijgt het aandeel van vrouwen.

4.4. Onderwijs en opleiding

Ontoereikend en/of ongeschikt onderwijs en opleiding vormen een algemeen probleem voor jonge landbouwers, en dat niet alleen voor vrouwen.

4.5. Achteruitgang in plattlandsgebieden

In tegenstelling tot hun oudere collega's moeten jonge landbouwers in spe een keuze maken of zij wel in het agrarisch bedrijf willen gaan. De achteruitgang in vele plattlandsgebieden in Europa op het gebied van infrastructuur, activiteiten en sociaal leven, betekenen dat het agrarisch bedrijf minder aantrekkelijke vooruitzichten biedt. Het beeld is regionaal sterk verschillend, waarbij er voor enkele (veelal afgelegen) regio's grote problemen bestaan.

4.6. Ontvolking in plattlandsgebieden

Ontvolking mag niet worden verward met achteruitgang van het platteland of, meer specifiek, met de toestand van het agrarisch bedrijf. In enkele gevallen (bijvoorbeeld gebieden in Nederland en het Verenigd Koninkrijk) gebeurt het zelfs dat de plattlandsbevolking toeneemt. Achter deze ontwikkeling kunnen echter een daling van het aantal landbouwers, een slechte economische toestand van het landbouwbedrijf en een gebrek aan perspectief voor jonge landbouwers schuilgaan.

4.7. Sociale problemen

Dit is een veelomvattende categorie. In de studie wordt aandacht besteed aan enkele bij het onderzoek naar voren gebrachte punten. Zo doen de achteruitgang van de plattlandsinfrastructuur en de werkgelegenheidsperspectieven voor alle jongeren, maar vooral voor vrouwen, afbreuk aan de aantrekkelijkheid van het leven op het platteland. Dit leidt tot een uittocht van vrouwen uit bepaalde gebieden, waardoor de bevolkingsopbouw nog ongelijker wordt. In de vijf nieuwe *Länder* van Duitsland bestaat er een specifiek probleem van hoge werkloosheid in stedelijke gebieden. Dit heeft geleid tot een grotere belangstelling voor het agrarisch bedrijf dan anders wellicht het geval zou zijn geweest. Op den duur leidt dit tot een verdere achteruitgang in plattlandsgebieden. Die problemen zijn wellicht het meest acuut in de kandidaat-landen, waar het uitoefenen van het boerenbedrijf economisch moeilijk is en de sociale structuren op drift zijn.

4.8. Algemene problematiek

De twee belangrijkste problemen die door de studie aan de orde zijn gesteld, zijn de algemene economische malaise in het agrarisch bedrijf en het slechte imago van het landbouwbedrijf bij het grote publiek. In het eerste geval is het effect op een toekomstige jonge landbouwer voor de hand liggend - zij of hij zal proberen werk met een betere beloning te vinden. Wat het laatste geval betreft is het effect eerder indirect - het boerenbedrijf wordt een weinig aantrekkelijk beroep. Die algemene problematiek kan niet geïsoleerd worden aangepakt door enkel voor jonge landbouwers oplossingen na te streven.

5. De geldende maatregelen van de EU en de lidstaten met betrekking tot de problemen van jonge landbouwers

In dit gedeelte van het rapport wordt ingegaan op de reeds ten uitvoer gelegde maatregelen om de in de eerdere analyse aan de orde gestelde kwesties aan te pakken. De bespreking gaat verder dan een beschrijving van die maatregelen. Er komen maatregelen aan bod die specifiek zijn gericht op jonge landbouwers, alsmede maatregelen waarvan dezen indirect profijt kunnen trekken. Er wordt (voor zover mogelijk) bekeken hoe de maatregelen tot op heden zijn toegepast en er worden conclusies getrokken ten aanzien van hun effectiviteit.

Daarnaast worden de nationale belastingstelsels onder de loep genomen, het potentiële effect van het recente hervormingsproces van Agenda 2000 van de Europese Unie, alsook de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de EU.

Tenslotte stelt de studie prioriteiten voor de problematiek van de jonge landbouwers, dit mede gezien de effectiviteit van de reeds bestaande maatregelen om hen te ondersteunen. Een en ander leidt tot een plaatje van de situatie van jonge landbouwers wanneer de pogingen van de EU en de lidstaten om hen bij te staan, ten uitvoer zijn gelegd.

5.1. Maatregelen op EU-niveau

De maatregelen op EU-niveau bestaan hoofdzakelijk uit aanpassingen aan de algemene structurele steun voor de landbouw (deels door de EU en deels door de lidstaten gefinancierd). Aldus komen de jonge landbouwers in aanmerking voor speciale steunuitkeringen bij hun eerste vestiging als landbouwer en voor hogere investeringssteun als zij verbeteringen in hun bedrijf aanbrengen. Daarnaast bestaan er mogelijkheden tot het financieren van onderwijs, opleiding en bijstand bij de bedrijfsvoering. In de EU-regeling voor vervroegde uittreding worden ook aan jonge landbouwers enkele voordelen toegekend.

In het verslag wordt aangetoond hoe het pakket maatregelen van Agenda 2000 de situatie van jonge landbouwers zal veranderen. Ofschoon de nadruk die in Agenda 2000 opnieuw op plattelandsontwikkeling wordt gelegd, in theorie voor de landbouwers een goede zaak is en de mogelijkheden tot steun bij vestiging worden verbeterd, is er bij enkele aspecten van de steun voor jonge landbouwers (bijvoorbeeld opleiding) sprake van een achteruitgang.

Niet uit het oog mag worden verloren dat de lidstaten niet verplicht zijn om een EU-maatregel ten gunste van jonge landbouwers ten uitvoer te leggen.

5.2. Maatregelen op nationaal/regionaal niveau

In dit gedeelte worden zowel de uitvoering van de EU-maatregelen op nationaal niveau als de uitvoering van maatregelen die alleen op nationaal of zelfs alleen op regionaal niveau bestaan, behandeld.

Met betrekking tot de nationale uitvoering van de EU-maatregelen, lopen de prestaties van de lidstaten sterk uiteen. Dit heeft minder te maken met hun attitude jegens jonge landbouwers dan met hun algemene benadering van alle landbouwers. Zo wordt door sommige lidstaten (bijvoorbeeld Nederland en het Verenigd Koninkrijk) vrijwel geen gebruik gemaakt van de EU-maatregelen aan de aanbodzijde. Weer andere (zoals verscheidene lidstaten in het zuiden van Europa) hanteren de algemene structuurmaatregelen om hun landbouw te moderniseren en treden niet specifiek op ten gunste van jonge landbouwers. Een derde groep (België, Denemarken en Frankrijk) voert een actief beleid om de vestiging van jonge landbouwers in goede banen te leiden.

De kandidaat-landen trekken nog geen profijt van de voornaamste EU-maatregelen. Wel worden hun eigen nationale maatregelen onder de loep genomen, evenals de diepgaande structurele verandering die sedert 1990 heeft plaatsgevonden.

In dit gedeelte van de studie worden ook andere maatregelen geschetst die jonge landbouwers tot voordeel kunnen strekken. Zo zouden bepaalde marktordeningen (bijvoorbeeld zuivel) aan jonge landbouwers een preferentiële behandeling kunnen bieden. Bij vele andere kan dat niet.

5.3. Opmerkingen over nationale belastingstelsels

Men mag niet uit het oog verliezen dat de directe steunmaatregelen van de EU en de lidstaten voor jonge landbouwers een betrekkelijk beperkte reikwijdte hebben. Op een indirecte manier kunnen de in sommige lidstaten toegepaste belastingstelsels voor jonge landbouwers gunstig uitvallen (of omgekeerd). Daarom wordt in de studie aandacht besteed aan enkele voordelen en nadelen die in de nationale belastingstelsels aan de dag treden.

5.4. Conclusies over de werking van de huidige maatregelen om jonge landbouwers bij te staan

Geanalyseerd werd hoe de EU-maatregelen in de lidstaten worden toegepast. Er worden statistieken getoond waaruit de relatieve "prestatie" van de EU-lidstaten blijkt. Er is een samenvatting van de verschillende manieren waarop bijstand wordt verleend, en er worden enkele conclusies getrokken.

Er werd een maatstaf ontworpen voor de relatieve betekenis en het voordeel van de voornaamste EU-maatregelen om jonge landbouwers bij te staan (met gebruikmaking van correcties voor de totale inkomsten van landbouwbedrijven en de kosten van levensonderhoud in de lidstaten). Dit is weliswaar een tamelijk grove maatstaf voor de relatieve bijstand aan jonge landbouwers, maar het levert wel een beeld op. Op volkomen grafische wijze wordt aangetoond dat de landen met een complexere regelgeving voor bijstand aan jonge landbouwers, niet noodzakelijkerwijs **in reële termen** meer bijstand aan jonge landbouwers bieden. Wanneer men kijkt naar de vestigingssteun en de subsidies voor grotere investeringen ten behoeve van in het bijzonder jonge landbouwers, keren de landen die het meeste geld aan subsidies uitgeven, niet noodzakelijkerwijs het grootste bedrag per begunstigde uit.

5.5. Het effect van de EU-bijstandsmaatregelen voor jonge landbouwers

Er zij in de eerste plaats op gewezen dat de EU geen volledige evaluatie van het effect van haar maatregelen om jonge landbouwers bij te staan heeft verricht. Deze opmerking is ook in een recent verslag van de Rekenkamer gemaakt. De autoriteiten van de EU hebben derhalve slechts een weinig betrouwbaar beeld van hoe effectief het geld van de belastingbetaler op dit beleidsterrein wordt besteed.

Het is moeilijk om enkel op basis van statistieken conclusies te trekken. Een grove maatstaf voor succes zou het zijn indien de aantallen jonge landbouwers in de lidstaten die de EU-maatregelen toepassen, zouden stijgen. Maar aangezien de aantallen landbouwers in het algemeen (en die van jonge landbouwers in het bijzonder) dalen, zou het ongepast zijn om alleen op die grondslag te oordelen. In Frankrijk bestaat bijvoorbeeld de best gestructureerde en meestomvattende benadering van de vestiging van jonge landbouwers van alle lidstaten, maar niettemin blijven de aantallen landbouwers en jonge landbouwers in Frankrijk dalen.

6. De potentiële gevolgen van Agenda 2000 voor jonge landbouwers

Op korte tot middellange termijn valt het grootste effect van Agenda 2000 waarschijnlijk te verwachten van de betere bijstandsmaatregelen voor jonge landbouwers die een uitvloeisel zullen zijn van de nieuwe nadruk die op nationale/regionale plannen voor plattelandsontwikkeling (Verordening 1257/99) wordt gelegd. Ofschoon de verordening in hoofdzaak een voortzetting is van bestaande maatregelen voor jonge landbouwers, is de (theoretische) financiering aan de aanbodzijde vergroot. Maar de totale begroting werd beperkt - zodat de feitelijk uitgekeerde steun er misschien niet op vooruit zal gaan.

Hiertegenover staat dat de maatregelen voor de lidstaten nog steeds vrijwillig zijn. Tevens wordt de werkingssfeer van enkele maatregelen, zoals opleiding en andere bijstand bij de bedrijfsvoering, ingekrompen.

Op lange termijn zal de verschuiving binnen het GLB van marktondersteuning naar plattelandsontwikkeling er waarschijnlijk toe leiden dat er maatregelen komen die beter op jonge landbouwers zijn afgestemd. Maar deze maatregelen zullen wel een kleinere begroting hebben.

Daarenboven zal het grotere aandeel van de GLB-uitgaven in de vorm van directe steun - als resultaat van Agenda 2000 - ertoe bijdragen dat de inkomensfluctuaties van de landbouwbedrijven kleiner worden. Zulks zou de vooruitzichten voor jonge landbouwers iets stabielere maken.

Maar wat de GLB-marktordeningen betreft, biedt Agenda 2000 heel weinig specifieke voordelen aan jonge landbouwers.

7. De potentiële gevolgen van de uitbreiding voor jonge landbouwers

Het is onwaarschijnlijk dat de uitbreiding van de EU specifieke voordelen voor jonge landbouwers in de huidige EU oplevert. Want een uitbreiding van de EU zonder een fors verhoogde EU-begroting voor de landbouw, zal er onvermijdelijk toe leiden dat voor de bestaande EU-landbouwers de spoeling dunner wordt.

Voor jonge landbouwers in de kandidaat-landen zouden er aanzienlijke voordelen uit het EU-lidmaatschap moeten voortvloeien, vooral wanneer hun regeringen gebruik maken van de gelegenheid om EU-maatregelen te gebruiken voor steun aan jonge landbouwers en structurele verbeteringen. Maar de grootste voordelen zijn waarschijnlijk te verwachten in de vorm van toegang tot directe uitkeringen en productierechten, die voor de bestaande EU-landbouwers in het kader van het GLB beschikbaar zijn.

8. Het verlenen van prioriteit aan de problemen van jonge landbouwers

In de studie wordt een overzicht gegeven van de huidige situatie van jonge landbouwers doordat de problemen die zij - ondanks de inspanningen van de EU en de lidstaten om hen bij te staan - blijven ondervinden, één voor één onder de loep worden genomen.

Er werd een matrix ontwikkeld die in één oogopslag het relatieve belang van die problemen laat zien. Zoals duidelijk te zien is, vormen de hoge vestigingskosten het meest hardnekkige probleem, althans van de problemen die te onderkennen vallen. Andere problemen, zoals het negatieve imago van de landbouw, zijn moeilijker in te schatten en bijgevolg ook moeilijker aan te pakken.

9. Voorstellen voor EU-maatregelen om de problemen van jonge landbouwers aan te pakken

9.1. Inleiding

In de studie wordt geen revolutionaire benadering aan de hand gedaan. Het bestaande raamwerk van het landbouwbeleid ligt thans vast voor de periode 2000-2007. Wel zal er in 2002 en 2003 een grote evaluatie van alle GLB-uitgaven plaatsvinden (in het bijzonder in bepaalde sectoren zoals zuivel). De verordeningen inzake plattelandsontwikkeling moeten in 2003 tegen het licht worden gehouden. Daarom worden in de studie maatregelen voorgesteld om op EU-niveau binnen het bekende kader en de bekende periode 2000-2003 te nemen.

9.2. Een opmerking over het GLB

Wel wordt de opmerking gemaakt dat het moeilijk is om op grondige en effectieve wijze met de problemen van jonge landbouwers om te gaan, tenzij men *tabula rasa* wil aanvangen.

In de studie wordt erop gewezen dat dit is geprobeerd in de periode die voorafging aan Agenda 2000. Het resultaat - een beoogd Gemeenschappelijk Landbouw- en Plattelandsbeleid voor Europa² (CARPE 1996) bevatte tal van interessante ideeën, maar was als maatregel voor de EU te radicaal om in één keer te worden genomen. Van belang is ook de omstandigheid dat er geen suggesties in werden gedaan voor een speciale behandeling van jonge landbouwers.

9.3. In overweging gegeven EU-maatregelen

De in overweging gegeven maatregelen kunnen in de volgende hoofdcategorieën worden ondergebracht.

9.3.1. Verbetering van de informatie over jonge landbouwers

- De Commissie dient een veelomvattende gegevensbank over jonge landbouwers in de EU en in de kandidaat-landen op te zetten en bij te houden.
- De Commissie dient het effect van EU-maatregelen om bijstand aan jonge landbouwers te verlenen, tijdig te evalueren met het oog op de evaluatie halverwege de looptijd van Verordening 1257/99.
- De Commissie en de Raad moeten er zorg voor dragen dat de organisaties van jonge landbouwers voor het vervullen van hun belangrijke rol toegang krijgen tot voldoende EU-financiering.

9.3.2. Aanpak van de vestigingskosten

- De herziening halverwege de looptijd van Verordening 1257/99 biedt een goede kans om de steun bij vestiging en de aanvullende subsidies voor investeringen op te trekken. Dat is eveneens het ogenblik waarop de directe steun die in het kader van de nationale regelingen naar plattelandsontwikkeling wordt overgeheveld, zou kunnen worden gericht op maatregelen ter ondersteuning van jonge landbouwers.
- Investeringssteun voor jonge landbouwers dient verder te worden verhoogd wanneer de jonge landbouwer belangrijke milieuverbeteringen aanbrengt en/of het landbouwbedrijf is gelegen in een probleemgebied en/of nieuwe werkgelegenheid wordt gecreëerd.
- Men moet overwegen voor te stellen dat de lidstaten verplicht moeten worden om aan jonge landbouwers ten minste een minimumniveau aan vestigingssteun te bieden.

9.3.3. Aanmoediging van vervroegde uittreding

- De regeling vervroegde uittreding dient te worden gewijzigd teneinde aan uittredende landbouwers die hun bedrijf aan een jongere landbouwer overdragen, een preferentiële behandeling te geven. Meer in het algemeen dient te worden uitgezien naar methoden om aan uittredende landbouwers een behoorlijk pensioen toe te kennen.

9.3.4. Vergemakkelijken van de overdracht van landbouwbedrijven

- De Commissie dient de subsidiëring van makelaars voor de overdracht van landbouwbedrijven te herzien.

9.3.5. Aannemen van economische uitdagingen

- Jonge landbouwers opereren binnen een GLB dat vele stelsels van productierechten omvat (quota, premierechten, enzovoorts). Waar zodanige stelsels bestaan, leggen zij beperkingen op aan jonge mensen die een landbouwbedrijf willen beginnen. Zolang die beperkingen bestaan, dient de Commissie de lidstaten opnieuw dringend te vragen om binnen hun nationale reserves aan productierechten (binnen de GLB-marktordeningen) rechten te oormerken waartoe jonge landbouwers preferentiële toegang moeten krijgen.

² Engels: *Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CARPE)*.

- De aanstaande hervormingen van de marktordeningen voor schapen- en geitenvlees en voor suiker (beide in de herfst van 2000) bieden meteen mogelijkheden om aan jonge landbouwers productierechten toe te kennen.
- Jonge landbouwers zouden hun kostenstructuur aanzienlijk kunnen verbeteren door hun inkopen (input) en productieafzet (output) beter te organiseren. Een doeltreffend middel zou een slim gebruik van computers en Internet zijn. Het thans aan de orde zijnde e-Europe-initiatief zou moeten worden aangepast met het oog op specifieke maatregelen om jonge landbouwers bij te staan bij opleiding, apparatuur en gebruik van deze nieuwe technieken. Een andere prioriteit is gelegen in het opleiden van jonge landbouwers in het creëren en beheren van geïntegreerde productiebeheer- en marketingregelingen.

9.3.6. Onderwijs, opleiding en netwerken

- De EU dient opleidingen in het gebruik van computers en Internet te subsidiëren.
- Het bezitten van minimale kwalificaties als landbouwer moet een voorafgaand vereiste zijn om voor directe steun uit hoofde van het GLB in aanmerking te komen. De EU dient bij te dragen aan de financiering van onderwijs- en opleidingsprogramma's teneinde de kennis van jonge landbouwers op het vereiste peil te brengen.
- Er moet een vernieuwd EU-informatieprogramma komen teneinde het grote publiek, in het bijzonder jonge schoolkinderen, over het agrarisch bedrijf voor te lichten. Daardoor zou de beeldvorming over het landbouwbedrijf kunnen verbeteren, zowel binnen de EU als daarbuiten (op een in de internationale handelscontext belangrijk ogenblik).
- De EU dient aanmoediging te geven aan en de financiering te versterken van organisaties en netwerken, die zich tot taak stellen jonge landbouwers bij te staan in de complexe aangelegenheden van de vestiging, bijvoorbeeld via de LEADER-maatregel.

9.3.7. Belastingen en problemen in verband met erfrecht

- De EU zou een conferentie moeten sponsoren die gewijd is aan de problematiek van belastingen en erfrecht waarmee jonge landbouwers worden geconfronteerd. Gestreefd zou moeten worden naar verlichting van voor de landbouw specifieke belastingen op jonge landbouwers, teneinde bij te dragen aan het verminderen of het uitstellen van aanloopkosten.

9.3.8. Conferentie over plattelandontwikkeling

- De Commissie dient een tweede Conferentie over plattelandontwikkeling te beleggen die aansluit op de conferentie die in november 1996 in Cork, Ierland is gehouden. Op die conferentie moeten de positie van jonge landbouwers en de toekomst van de landbouw een prominente plaats krijgen.
- Er moet een fundamenteel debat worden gevoerd over de vraag of expliciet jonge landbouwers, of meer in het algemeen nieuwkomers, door de EU moeten worden bijgestaan, en hoe nieuwkomers met een niet-agrarische achtergrond moeten worden bijgestaan.

9.3.9. Kandidaat-landen

- De EU zou de kandidaat-landen sterker moeten aanmoedigen om investeringssteun te richten op jonge landbouwers en om maatregelen inzake vervroegde uittreding te nemen uit hoofde van het SAPARD³-fonds.
- Er dienen eveneens meer middelen te worden toegewezen aan onderwijs en opleiding van jonge landbouwers.
- De EU zou de kandidaat-landen moeten toestaan gedurende de periode onmiddellijk na de toetreding, hogere vestigingssteun uit te keren. Uit de antwoorden van de Commissie op de standpunten van de kandidaat-landen inzake de landbouw valt af te leiden dat deze mogelijkheid bestaat.
- De SAPARD-fondsen mogen niet bij de toetreding stoppen, omdat anders de daardoor gefinancierde regelingen voor jonge landbouwers abrupt zouden worden afgebroken.
- Cyprus zou in aanmerking moeten komen voor een fonds van het SAPARD-type.
- De aanbevelingen voor de kandidaat-landen zijn afzonderlijk gedaan, aangezien ervan wordt uitgegaan dat zij in de betreffende periode (namelijk vóór einde 2003) geen volwaardige EU-leden zullen worden.

10. Waarschijnlijke kosten van de in overweging gegeven maatregelen

Er werd een tabel opgesteld met de waarschijnlijke kosten van de bovengenoemde maatregelen. Het is om een groot aantal redenen niet mogelijk gebleken aan alle maatregelen een prijskaartje te hangen.

Over het algemeen vormen de voorgestelde maatregelen geen grote kosten voor de belastingbetaler. In vele gevallen zouden de kosten verwaarloosbaar of nihil zijn.

Daarnaast stelt de studie de positie van het Europees Parlement inzake de besluitvorming over elke maatregel in het licht. Aldus kan het Europees Parlement onmiddellijk nagaan waar het invloed op de beleidsontwikkeling kan uitoefenen. Over het algemeen zal de grootste invloed van het Parlement tot stand komen via zijn nieuwe bevoegdheden bij het vaststellen van de jaarlijkse begroting voor maatregelen op het gebied van de plattelandsontwikkeling zoals ingevoerd uit hoofde van Agenda 2000.

³ Instrument ter ondersteuning van landbouw en plattelandsontwikkeling (Engels: *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*).

11. Aanvullende ideeën voor de EU die aan de lidstaten en de kandidaat-landen in overweging kunnen worden gegeven

De in het kader van het onderzoek gecontacteerde deskundigen en betrokkenen hebben verschillende aanvullende ideeën naar voren geschoven. Deze worden volledigheidshalve vermeld, samen met de redenen waarom zij niet in de aanbevelingen van de studie werden opgenomen.

Nota de síntese

1. Introdução

O presente estudo foi encomendado pela Direcção Geral de Estudos do Parlamento Europeu (Divisão da Agricultura, Pescas, Florestas e Desenvolvimento Rural). Pode em última análise servir de base para uma futura acção do Parlamento Europeu e para sugerir acções a desenvolver por outras instituições da UE.

O estudo fornece uma análise da actual situação dos jovens agricultores na UE e em seis países candidatos à adesão à UE que fazem parte da "primeira vaga" (Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Polónia e Eslovénia).

O estudo descreve os problemas com que presentemente se defrontam os jovens agricultores. Esta descrição baseia-se em dados estatísticos e nas opiniões emitidas por um grande número de fontes contactadas e pesquisadas, tanto a nível da UE como a nível nacional.

Nessa ocasião, foi efectuada uma análise da forma como actuam a UE e os governos nacionais a fim de resolverem os problemas. É dado destaque às acções desenvolvidas a nível da UE, visto serem as que mais interessam o Parlamento. O estudo procura avaliar especialmente o êxito e o impacto das diferentes medidas adoptadas, e examina algumas questões adicionais específicas, designadamente as políticas fiscais dos países em causa.

A fim de reunir os fios da pesquisa efectuada para este estudo, foi criada uma matriz que hierarquiza em termos de prioridades, os problemas com que os jovens agricultores continuam a defrontar-se, não obstante os esforços desenvolvidos pela UE e a nível nacional para ajudar a aliviar esses problemas.

Partindo de uma avaliação dos problemas permanentes que se deparam aos jovens agricultores, o estudo sugere ideias para futuras acções da UE destinadas a enfrentar esta situação, indicando, sempre que possível, os respectivos custos.

Importa salientar que o estudo se ocupa dos problemas de jovens agricultores dentro do contexto político global que é conhecido. Por exemplo, o estudo não faz propostas que visem fundamentalmente alterar a política agrícola da UE (embora sejam avançadas algumas observações sobre esta matéria). Em vez disso, o estudo propõe medidas concretas e realizáveis a adoptar nos próximos anos, com base no contexto político existente.

2. Situação geral da agricultura na UE e nos países candidatos

Sempre que possível, foram recolhidos dados de fontes a nível da UE (por exemplo, EUROSTAT e RICA). Foram feitas comparações entre a situação em 1990 e em 1997, sendo este último o ano mais recente relativamente ao qual, de um modo geral, está disponível um conjunto completo de estatísticas fiáveis. Nos casos em que tais dados não se encontravam disponíveis, (por exemplo, dados comparáveis de 1990 relativos à Áustria, à Finlândia e à Suécia), foram utilizados os melhores dados alternativos. Quanto aos países candidatos, uma vez que não existe nenhuma série de dados consistentes sobre eles, foram utilizadas as melhores alternativas.

A agricultura da UE é caracterizada por uma reestruturação permanente. Em termos gerais, tal situação tem implicado e continua a implicar, uma queda do número global de explorações agrícolas (19% desapareceram entre 1990 e 1997, na UE dos Doze), acompanhada por um aumento constante da dimensão média das explorações (de 13,3 ha em 1990 para 18,4 ha em 1997). A percentagem de explorações agrícolas que são geridas como empresas familiares tem permanecido estável. De acordo com um relatório recente do Tribunal de Contas (baseado em dados do EUROSTAT), cerca de 98% do total das explorações agrícolas da UE são explorações familiares.

Uma extrapolação grosseira destes dados poderia sugerir que o número de jovens agricultores irá sofrer uma séria redução nos próximos 30 anos. Embora tal pareça irrealista, é evidente que neste momento é oportuno fazer uma análise do potencial dos jovens agricultores, a fim de evitar tal eventualidade.

Ao mesmo tempo, baixou a importância relativa da agricultura na economia da UE, em termos de contribuição para o PIB, de valor da produção e de oferta de emprego. Tal facto tem consequências em termos dos argumentos utilizados para justificar as despesas públicas na agricultura.

É feita uma breve análise da evolução dos rendimentos agrícolas. Estes rendimentos são notoriamente instáveis (registando flutuações significativas de ano para ano). Consequentemente, o estudo não analisa este aspecto em profundidade, nem procura tirar conclusões com base em dados relativos a um ou dois anos.

Como é evidente, a situação nos diferentes Estados-Membros e nos países candidatos varia, por vezes consideravelmente. Todavia, as tendências gerais são basicamente comuns a todos eles.

3. A situação dos jovens agricultores na UE e nos países candidatos

Foram examinados os números dos agricultores pertencentes a cada grupo etário, também para o período de 1990 a 1997. De um modo geral, o número de agricultores está a baixar. Todavia, dentro dos dados globais, as taxas de redução registam diferenças.

A faixa etária abaixo dos 35 anos mostra uma importante taxa de redução (28%) na UE. Este número é comparável com as taxas de redução do número de agricultores nas três categorias seguintes, dos 35 aos 44 (19%), dos 45 aos 54 (21%) e dos 55 aos 64 (25%). Do ponto de vista do jovem agricultor, esta situação é muito desanimadora. Mais preocupante ainda, o grupo acima dos 65 anos regista uma taxa de redução inferior a 3%, o que sugere que os agricultores mais idosos não estão a reformar-se e a passar as suas explorações para a geração mais jovem.

Um outro conjunto de dados mostra que a percentagem de jovens agricultores em relação ao número total de agricultores está a baixar em toda a UE. E não se trata apenas de uma média. O quadro é o mesmo em quase todos os Estados-Membros. A percentagem de jovens agricultores em relação ao número total de agricultores baixou de 8,75% para 7,68% durante o período de 1990 a 1997 (enquanto a percentagem dos que tinham mais de 65 anos de idade aumentou de 23,28% para 27,76%).

O estudo foi ainda mais longe na análise dos dados, dividindo os jovens agricultores por categorias em função da dimensão das explorações agrícolas e do desempenho económico das mesmas. Estes dados sugerem que os jovens agricultores tendem para explorações de maiores dimensões e/ou (economicamente) mais rentáveis. Este aspecto é importante, uma vez que os objectivos políticos podem basear-se em pressupostos acerca dos tipos de explorações que despertam o interesse dos potenciais jovens agricultores.

É efectuada uma breve análise da situação dos jovens agricultores nos diferentes sectores de produção. É difícil retirar daí conclusões sobre os méritos relativos que os diferentes tipos de produção têm para os jovens agricultores, e a situação varia grandemente entre os Estados-Membros.

No que respeita aos países candidatos, é difícil encontrar dados fiáveis sobre os jovens agricultores. Os que são apresentados no estudo não podem ser utilizados para fazer comparações com a situação na UE. De um modo geral, esses dados indicam que o número de jovens agricultores está a aumentar, mas está em curso uma importante mudança estrutural.

4. Problemas decorrentes da situação actual

Depois de uma análise estatística da situação dos jovens agricultores, o estudo passa a examinar problemas específicos que ressaltam da pesquisa.

4.1. Despesas de instalação

Esta tem sido desde há muito tempo e continua a ser a grande dificuldade com que se defrontam os jovens que pretendem uma ocupação na agricultura. Nestas despesas estão incluídos: os preços de venda e arrendamento das terras; o custo da maquinaria; o custo dos melhoramentos da exploração; o custo do sustento de mais de uma família durante um período de transferência da exploração; o peso da dívida resultante da compra da parte de co-herdeiros; e a compra de direitos de produção. Além disso, uma vez que continua a verificar-se a tendência para as explorações cada vez maiores, estes custos aumentam. Os custos variam conforme os Estados-Membros, não sendo de negligenciar a concorrência entre diferentes grupos sociais para a aquisição de escassos recursos de terra.

4.2. Sucessão

Quem entra pela primeira vez para a agricultura depara-se com muitos obstáculos legais e fiscais, que também podem variar entre os Estados-Membros. O estudo procura identificar alguns sistemas sucessórios e fiscais que parecem ser de maior utilidade para os potenciais jovens agricultores.

4.3. Género

As mulheres que tentam estabelecer-se por conta própria na agricultura, ou que potencialmente estão envolvidas nessa actividade enquanto esposas, encontram problemas específicos para além daqueles com que se defrontam os seus homólogos masculinos. Entre esses problemas contam-se a inexistência de serviços de assistência social adequados (por exemplo, cuidados materno-infantis) e a insuficiência das oportunidades de formação. Mesmo assim, a percentagem de agricultores do sexo feminino está a aumentar.

4.4. Educação e formação

A inexistência de formação e educação suficiente e/ou adequada constitui um problema geral para os jovens agricultores, não afectando apenas as mulheres.

4.5. Declínio nas áreas rurais

Ao contrário de muitos dos seus homólogos mais velhos, os potenciais jovens agricultores têm a possibilidade de decidir se querem ou não entrar para a agricultura. O declínio que se regista em muitas áreas rurais da Europa, em termos de infra-estruturas, de actividades e de vida social, significa que a agricultura é uma proposta menos atraente. Este quadro varia de região para região, sendo que algumas áreas (frequentemente remotas) enfrentam importantes problemas.

4.6. Despovoamento rural

O despovoamento não deveria ser confundido com declínio rural ou, mais especificamente, com a situação da agricultura. Nalguns casos (por exemplo, em regiões dos Países Baixos ou do Reino Unido), a população rural pode até estar a crescer. No entanto, esse crescimento pode encobrir um declínio do número de agricultores, uma situação económica débil no sector agrícola e uma falta de perspectivas para os jovens agricultores.

4.7. Problemas sociais

Esta é uma categoria muito vasta. O estudo põe em evidência certos pontos levantados pela pesquisa. Por exemplo, o declínio a nível das infra-estruturas rurais e das perspectivas de emprego torna menos atractiva a vida rural para todos os jovens, mas sobretudo para as mulheres. Esta situação leva a um êxodo de mulheres de algumas áreas, do que resulta uma estrutura demográfica desigual. Nos cinco novos *Länder* da Alemanha, existe um problema específico de elevada taxa de desemprego urbano. Isto suscitou um maior interesse pela agricultura do que teria sido possível noutras circunstâncias. Esta situação conduz, a longo prazo, a um maior declínio das áreas rurais. Estes problemas talvez sejam mais acentuados nos países candidatos, onde a agricultura é uma actividade difícil do ponto de vista económico e onde as estruturas sociais estão em mudança permanente.

4.8. Problemas gerais

Dois dos problemas mais importantes que a pesquisa revelou foram o mal-estar económico geral na agricultura e a imagem pouco positiva que o público em geral tem deste sector. No primeiro caso, o impacto num potencial jovem agricultor é óbvio – é mais provável que ele/ela procure um emprego mais compensador. No segundo caso, o efeito é mais subtil - a agricultura está a tornar-se uma profissão "sem atractivos". Estes problemas gerais não podem ser tratados buscando soluções unicamente orientadas para os jovens agricultores.

5. Medidas a nível da UE e a nível nacional para resolver os problemas dos jovens agricultores

Esta parte do relatório examina as medidas já em vigor e que visam tratar das questões identificadas pela análise anterior. O exame não se limita a fazer uma descrição daquelas. Abrange medidas especificamente destinadas aos agricultores e também outras medidas de que eles podem retirar um benefício indirecto. Analisa em profundidade a sua aplicação até à data (na medida do possível) e retira conclusões quanto à sua eficácia.

O estudo também examina os regimes fiscais nacionais, o impacto potencial do recente processo de reforma da UE introduzido pela Agenda 2000 e os eventuais efeitos do alargamento da UE.

Por último, o estudo apresenta uma hierarquia dos problemas dos jovens agricultores, tendo em conta a eficácia das medidas de apoio já em aplicação. O resultado é um quadro da situação dos jovens agricultores depois das tentativas levadas a cabo a nível da UE e a nível nacional para os apoiar.

5.1. Medidas a nível da UE

As medidas tomadas a nível da UE consistem principalmente em adaptações ao apoio estrutural geral à agricultura (financiado em parte pela UE e em parte a nível nacional). Desta forma, os jovens agricultores são elegíveis para efeitos de pagamentos de ajudas especiais para a sua primeira instalação como agricultores e de ajuda reforçada ao investimento em melhoramentos das explorações. Além disso, há o financiamento da educação, formação e assistência profissional. O regime de reforma antecipada existente na UE também confere alguns benefícios aos jovens agricultores.

O relatório descreve resumidamente o modo como o "pacote de medidas" da Agenda 2000 está a alterar a situação para os jovens agricultores. Embora a nova ênfase que é dada ao desenvolvimento rural no quadro da Agenda 2000 seja teoricamente útil para os agricultores e aumente as possibilidades de ajuda à instalação, há alguns aspectos da assistência aos jovens agricultores que sofrem uma redução (por exemplo, a formação).

É preciso não esquecer que os Estados-Membros não são obrigados a aplicar qualquer das medidas da UE destinadas aos jovens agricultores.

5.2. Medidas a nível nacional/regional

Esta secção trata não só da implementação das medidas da UE a nível nacional, mas também das medidas que existem apenas a nível nacional, ou mesmo regional.

No que respeita à aplicação das medidas da UE a nível nacional, o desempenho dos Estados-Membros é muito variado. Mais do que as suas atitudes face aos jovens agricultores, uma tal diversidade reflecte as suas filosofias gerais relativamente ao tratamento a dar a todos os agricultores. Consequentemente, alguns Estados-Membros (por exemplo, os Países Baixos e o Reino Unido) fazem pouco uso das medidas oferecidas pela UE. Outros países (designadamente diversos Estados-Membros do sul da Europa) utilizam as medidas estruturais de carácter geral para tentar modernizar a sua agricultura, em vez de actuarem especificamente a favor dos jovens agricultores. Um terceiro grupo (que inclui a Bélgica, a Dinamarca e a França) tem políticas activas que visam facilitar a instalação de jovens agricultores.

Os países candidatos ainda não beneficiam das principais medidas da UE. Todavia, é feita uma análise das suas próprias medidas nacionais, bem como da profunda mudança estrutural por que têm passado desde 1990.

Esta secção do estudo também descreve resumidamente outras medidas das quais os jovens agricultores poderiam retirar benefícios. Por exemplo, alguns regimes de mercado da PAC (nomeadamente o do sector leiteiro) poderiam oferecer aos jovens agricultores um tratamento preferencial. O mesmo não acontece com muitos outros.

5.3. Observações sobre os regimes fiscais nacionais

Covém não esquecer que as medidas directas adoptadas a nível da UE e a nível nacional para ajudar os jovens agricultores têm um alcance bastante limitado. Os regimes fiscais aplicados nalguns Estados-Membros podem favorecer indirectamente os jovens agricultores (ou o contrário). Assim, o estudo examina algumas das vantagens e desvantagens evidentes dos sistemas fiscais nacionais.

5.4. Conclusões sobre o funcionamento das medidas de apoio aos jovens agricultores actualmente em vigor

Foi feita uma análise do modo como as medidas da UE são aplicadas nos Estados-Membros. São apresentadas estatísticas que mostram o "desempenho" relativo dos Estados-Membros da UE. Foi elaborado um resumo das diferentes formas como a ajuda é oferecida, sendo, por fim, retiradas algumas conclusões.

Foi concebido um método para medir a importância relativa e os benefícios decorrentes das principais medidas adoptadas pela UE para ajudar os jovens agricultores (utilizando ajustamentos para o rendimento agrícola global e o custo de vida nos Estados-Membros). Embora esta seja uma medida bastante grosseira da ajuda relativa prestada aos jovens agricultores, ela permite produzir um quadro e mostrar, de forma bastante ilustrativa, que os países que possuem medidas mais complexas de assistência aos jovens agricultores não proporcionam necessariamente mais assistência em **termos reais** aos jovens agricultores. Ao olhar para as ajudas à instalação e para os subsídios ao investimento destinados aos jovens agricultores em particular, vemos que os países que despendem mais dinheiro em subsídios não são necessariamente aqueles que pagam mais dinheiro por beneficiário.

5.5. O impacto das acções da UE destinadas a ajudar os jovens agricultores

O principal ponto digno de menção é o facto de a UE não ter concluído uma avaliação do impacto das suas medidas destinadas a ajudar os jovens agricultores. Este ponto também foi referido num recente relatório do Tribunal de Contas. Consequentemente, as autoridades da UE têm uma ideia pouco fidedigna de eficácia com que o dinheiro dos contribuintes efectivamente tem sido gasto nesta área política.

É difícil retirar conclusões apenas com base em estatísticas. Uma medida grosseira do êxito alcançado seria a constatação do aumento do número de jovens agricultores nos Estados-Membros que aplicam as medidas da UE. No entanto, atendendo a que o número global de agricultores está a baixar (e o número de jovens agricultores também), não seria adequado fazer um julgamento apenas nessa base. A França, por exemplo, em comparação com todos os outros Estados-Membros, é aquele que possui o esquema mais estruturado e abrangente de apoio ao jovem agricultor, mas o número de agricultores e de jovens agricultores neste país continua a baixar.

6. O impacto potencial da Agenda 2000 nos jovens agricultores

A curto e médio prazo, é possível que o principal impacto da Agenda 2000 se faça sentir através da melhoria das medidas de apoio aos jovens agricultores resultante da nova ênfase que é posta nos Planos de Desenvolvimento Rural nacionais/regionais (Regulamento (CE) n° 1257/99). Embora no essencial o regulamento dê continuidade a medidas já existentes para jovens agricultores, o financiamento (teórico) oferecido é aumentado. Todavia, o orçamento global é limitado – daí que as ajudas efectivamente pagas possam não ser aumentadas.

A agravar esta situação está o facto de as medidas ainda serem de aplicação voluntária por parte dos Estados-Membros. Além disso, algumas medidas como a formação e outro tipo de ajudas a nível profissional são de âmbito reduzido.

A longo prazo, a mudança para o apoio ao desenvolvimento rural em vez do apoio ao mercado no âmbito da PAC poderá permitir a introdução de medidas melhor orientadas para os jovens agricultores. Todavia, essas medidas surgirão no âmbito de um orçamento mais limitado.

Além disso, o aumento da parte das despesas da PAC sob a forma de ajudas directas – que resulta da Agenda 2000 – deveria ajudar a reduzir as flutuações nos rendimentos agrícolas. Isso pode tornar ligeiramente mais estáveis as perspectivas para os jovens agricultores.

No entanto, no que toca aos regimes de mercado da PAC, a Agenda 2000 oferece muito poucos benefícios específicos para os jovens agricultores

7. O impacto potencial do alargamento da UE nos jovens agricultores

É pouco provável que o alargamento da UE ofereça algumas vantagens específicas para os jovens agricultores da UE na sua formação actual. Com efeito, o alargamento da UE sem um orçamento comunitário significativamente aumentado para as medidas de apoio ao sector agrícola terá inevitavelmente como resultado uma diluição da ajuda aos actuais agricultores da UE.

O processo de adesão à UE deveria proporcionar importantes benefícios aos jovens agricultores dos países candidatos, especialmente se os seus governos aproveitarem a oportunidade e utilizarem as medidas da UE para ajudar os jovens agricultores e melhorar as estruturas. Contudo, é provável que os principais benefícios se apresentem sob a forma de acesso aos pagamentos directos e aos direitos de produção de que podem usufruir os agricultores da actual UE no âmbito da PAC.

8. Hierarquização dos problemas dos jovens agricultores

O estudo faz um resumo da actual situação dos jovens agricultores, passando em revista os problemas que eles continuam a enfrentar apesar dos esforços desenvolvidos a nível da UE e a nível nacional a fim de os ajudar.

Foi criada uma matriz que mostra, num relance, a importância relativa desses problemas. Como se pode ver, o custo elevado da instalação continua a ser o problema mais difícil de resolver. Este é pelo menos um problema identificável. Há outros problemas, como a imagem negativa da agricultura, que são mais difíceis de avaliar e, consequentemente, de tratar.

9. Propostas de acções a desenvolver pela UE para resolver os problemas dos jovens agricultores

9.1. Introdução

O estudo não sugere uma abordagem revolucionária. O quadro existente em que se inseria a política agrícola foi agora estabelecido para o período de 2000 a 2007. No entanto, em 2002 e 2003, proceder-se-á a uma importante revisão de todas as despesas da PAC (em certos sectores em particular, designadamente no leiteiro). Os regulamentos em matéria de desenvolvimento rural deverão ser revistos em 2003. Por conseguinte, o estudo sugere medidas para serem tomadas a nível da UE dentro do quadro conhecido e no período de 2000 a 2003.

9.2. Uma nota sobre a PAC

No entanto, está bem claro que é difícil tratar a fundo e de forma eficaz os problemas dos jovens agricultores, a não ser que se comece do nada.

O estudo faz notar que foi feito um exercício nesse sentido no período anterior à Agenda 2000. O resultado – uma proposta de Política Agrícola e Rural Comum para a Europa (PARCE, 1996) – continha muitas ideias interessantes, mas representava um passo demasiado radical para a UE dar de uma só vez. Igualmente interessante é o facto de essa proposta não sugerir qualquer tratamento especial para os jovens agricultores.

9.3. Acções a ser tomadas pela UE

As acções sugeridas estão incluídas nas seguintes grandes categorias:

9.3.1. Melhoria da informação sobre os jovens agricultores

- A Comissão deveria criar e manter uma base de dados abrangente sobre a situação dos jovens agricultores na UE e nos países candidatos.
- A Comissão deveria avaliar o impacto das medidas tomadas pela UE para ajudar os jovens agricultores, a tempo de preparar as propostas para a revisão intercalar do Regulamento (CE) nº 1257/99.

- A Comissão e o Conselho deveriam assegurar às organizações de jovens agricultores o acesso a fundos da UE suficientes para desempenharem o importante papel que lhes cabe.

9.3.2. Abordagem do problema das despesas de instalação

- A revisão intercalar do Regulamento (CE) n° 1257/99 oferece uma importante oportunidade para aumentar as ajudas à instalação e os subsídios complementares ao investimento. É também o momento oportuno para que as ajudas directas recanalizadas para o desenvolvimento rural, no âmbito de esquemas nacionais, possam ser direccionadas para medidas de assistência aos jovens agricultores.
- As ajudas ao investimento para jovens agricultores deveriam ser ainda mais reforçadas, sempre que o jovem agricultor proporcione melhorias ambientais significativas e/ou sempre que a exploração esteja situada numa área desfavorecida e/ou sempre que estejam a ser criadas novas oportunidades de emprego.
- Deverá ser tida em consideração a apresentação de uma proposta no sentido de obrigar os Estados-Membros a oferecerem pelo menos um nível mínimo de ajuda à instalação de jovens agricultores.

9.3.3. Incentivar a reforma antecipada

- O regime de reforma antecipada deveria ser alterado de modo a prever um tratamento preferencial para os agricultores que se reformam e passam as suas explorações para um jovem agricultor. Deveriam ser estudadas formas para, a nível mais geral, proporcionar pensões adequadas aos agricultores que se reformam.

9.3.4. Facilitar as partilhas de explorações

- A Comissão deveria rever o financiamento das agências de partilha de explorações.

9.3.5. Enfrentar os desafios económicos

- Os jovens agricultores estão a operar no contexto de uma PAC que comporta muitos regimes de direitos de produção (quotas, direitos a prémios, etc.). Apesar de esses regimes existirem, impõem restrições aos jovens que pretendem enveredar pela agricultura. Enquanto existirem essas restrições, a Comissão deveria mais uma vez instar explicitamente os Estados-Membros a afectarem, nas suas reservas nacionais de direitos de produção (no âmbito dos regimes de mercado da PAC), direitos aos quais os jovens agricultores teriam acesso preferencial.
- As próximas reformas dos regimes da carne de ovino/caprino e do açúcar (ambas no Outono de 2000) constituem oportunidades imediatas para oferecer direitos de produção aos jovens agricultores.
- Os jovens agricultores poderiam melhorar significativamente as suas estruturas de custos, melhorando a aquisição de factores de produção e a comercialização dos seus produtos. Um meio eficaz para alcançar esse objectivo seria a utilização inteligente de computadores e da Internet. A actual iniciativa eEurope deveria ser adaptada de modo a incluir medidas específicas destinadas a apoiar os jovens agricultores na formação, aquisição de equipamento e utilização dessas novas técnicas. Uma outra prioridade é a formação de jovens agricultores para que aprendam a criar e a operar sistemas integrados de gestão da produção e de comercialização.

9.3.6. Educação, formação e ligação em rede

- A UE deveria financiar formação em informática/Internet.
- Deveriam ser definidas qualificações mínimas no domínio da agricultura como pré-requisito para a obtenção de ajudas directas da PAC. A UE deveria ajudar a financiar programas de educação e de formação para permitir que os jovens agricultores atinjam os níveis requeridos.
- Deveria existir um programa renovado de informação da UE para educar o público em geral, especialmente as crianças em idade escolar, sobre a agricultura, contribuindo assim para melhorar a imagem da agricultura, tanto na UE como no exterior (num momento importante em termos de comércio internacional).
- A UE deveria reforçar o financiamento e o incentivo de organizações e redes destinadas a ajudar os jovens agricultores no complexo processo de instalação, por exemplo, através da iniciativa LEADER.

9.3.7. Obstáculos fiscais e legais/sucessórios

- A UE deveria patrocinar uma conferência destinada a esclarecer as questões fiscais e legais/sucessórias que os jovens agricultores enfrentam. Um dos seus objectivos seria a redução da carga fiscal específica da agricultura que pesa sobre os jovens agricultores, para ajudar a reduzir ou diferir os custos de arranque.

9.3.8. Conferência sobre o desenvolvimento rural

- A Comissão deveria organizar uma segunda conferência sobre o desenvolvimento rural, na sequência da que foi realizada em Novembro de 1996 em Cork, na Irlanda. Nessa conferência, deveria dado realce à situação dos jovens agricultores e ao futuro da indústria agrícola.
- É necessário que seja um debate fundamental sobre se os jovens agricultores especificamente, ou os recém-chegados à actividade, de um modo mais geral, deveriam ser ajudados pela UE, e sobre o modo de ajudar os novatos sem antecedentes no domínio da agricultura.

9.3.9. Países candidatos

- A UE deveria incentivar mais os países candidatos a orientarem as ajudas ao investimento para os jovens agricultores e para medidas de reforma antecipada, no âmbito do fundo SAPARD.
- Também deveriam ser dedicados mais recursos à educação e à formação dos jovens agricultores.
- A UE deveria autorizar os países candidatos a pagarem níveis mais elevados de ajudas à instalação, durante o período imediatamente a seguir à adesão. As respostas da UE às posições dos países candidatos parecem admitir esta possibilidade.
- Os recursos do SAPARD não deveriam acabar no momento da adesão, pois de outra forma os esquemas financiados pelo SAPARD para jovens agricultores poderiam ser interrompidos abruptamente.
- Chipre deveria ser elegível para efeitos de um fundo do tipo do SAPARD.
- As recomendações destinadas aos países candidatos foram apresentadas em separado porque se partiu do princípio de que estes não se tornarão membros de pleno direito da UE durante o período abrangido pelo estudo (i.e., antes de finais de 2003).

10. Custos prováveis das acções sugeridas

Foi elaborado um quadro que apresenta os custos prováveis das acções supracitadas. Por motivos vários, não foi possível calcular o custo de todas elas.

De um modo geral, as medidas propostas não representam um enorme custo para os contribuintes. Em muitos casos, o custo seria insignificante ou nulo.

Além disso, o estudo mostra a posição do Parlamento, em termos de tomada de decisão, em relação a cada medida proposta. Desta forma, o Parlamento pode ver imediatamente onde pode ter um impacto no desenvolvimento da política. De um modo geral, a maior influência que o Parlamento poderá exercer será por via dos novos poderes que detém em matéria de estabelecimento do orçamento anual para as medidas de desenvolvimento rural introduzidas no âmbito da Agenda 2000.

11. Outras ideias para a UE sugerir aos Estados-Membros e aos países candidatos

Várias outras ideias de medidas a tomar pela UE foram avançadas por fontes consultadas durante a pesquisa. Para dar uma imagem completa do trabalho realizado, foi elaborada uma lista dessas medidas, com indicação dos motivos por que as mesmas não foram incluídas nas recomendações do estudo.

Sammandrag

1. Inledning

Denna undersökning har beställts av Europaparlamentets generaldirektorat för forskning (avdelningen för jordbruk, fiskeri, skogar och landsbygdens utveckling). Den kan eventuellt komma att ligga till grund för ytterligare åtgärder från Europaparlamentets sida och förslag om åtgärder från andra EU-institutioner.

I undersökningen analyseras dagsläget för unga jordbrukare i EU och i de sex kandidatländerna i "första omgången" (Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Polen och Slovenien).

Undersökningen beskriver de problem som unga jordbrukare idag ställs inför. Beskrivningen bygger på statistik och på material från ett stort antal källor, både personer och faktaunderlag, på EU-nivå och på nationell nivå.

Därefter har det satts på vilket EU och de nationella regeringarna hanterat problemen analyserats. Tyngdpunkten ligger på åtgärder som vidtagits på EU-nivå, eftersom det är där Europaparlamentet har sitt främsta intresse. Undersökningen försöker särskilt bedöma hur framgångsrika och effektiva de olika åtgärderna varit och tittar dessutom närmare på några specifika frågor, som t.ex. skattepolitiska åtgärder i de berörda länderna.

För att knyta samman trådarna i den faktasökning som genomförts för undersökningen har en matris skapats som rangordnar de problem som unga jordbrukare fortfarande ställs inför, trots ansträngningar från EU:s och medlemsstaternas sida att minska svårigheterna.

På grundval av en bedömning av de unga jordbrukarnas problem ges i undersökningen uppslag till kommande EU-insatser, med kostnadsberäkning där så varit möjligt, för att bemästra situationen.

Det är viktigt att poängtera att undersökningen behandlar de unga jordbrukarnas problem inom de givna politiska ramarna. Inga genomgripande ändringsförslag förs fram när det gäller EU:s jordbrukspolitik (även om några kommentarer behandlar detta ämne). I stället framställs konkreta, genomförbara förslag på insatser de kommande åren, på grundval av det existerande politiska regelverket.

2. Bakgrundsfakta om jordbruket i EU och kandidatländerna

Uppgifter har där så varit möjligt hämtats från källor på EU-nivå (t.ex. Eurostat och FADN). Jämförelser har gjorts mellan situationen år 1990 och år 1997, vilket är det senaste året för vilket fullständig och tillförlitlig statistik finns att tillgå. Där sådana uppgifter inte finns att få (t.ex. jämförbara uppgifter för Österrike, Finland och Sverige) har de bästa alternativa uppgifterna använts. För kandidatländerna finns ingen sammanhängande statistik; för de länderna har bästa alternativ använts.

Jordbruket i EU kännetecknas av en fortgående omstrukturering. Allmänt uttryckt har detta inneburit, och fortsätter att innebära, en nedgång i det totala antalet jordbruksföretag (19% har försvunnit mellan 1990 och 1997 i EU-12) och denna utveckling har gått hand i hand med en stadig ökning av storleken (från 13.3 ha 1990 till 18.4 ha 1997). Andelen jordbruk som drivs som familjeföretag har förblivit i stort sett oförändrad. Ungefär 98% av alla EU-jordbruk är familjejordbruk enligt en nyligen offentliggjord rapport från revisionsrätten (som bygger på uppgifter från Eurostat).

En renodlad extrapolering av dessa siffror ger vid handen att de unga jordbrukarna kommer att vara i det närmaste utplånade om 30 år. Även om detta helt klart är ett orealistiskt perspektiv så är det tydligt att tidpunkten för att göra en analys av unga jordbrukares möjlighet att avstyra denna utveckling är välvald.

Samtidigt har den relativa betydelsen av jordbruket i EU-ekonomin, uttryckt i procent av BNP, produktionsvärde och sysselsättningstillfällena, minskat. Detta får konsekvenser när det gäller att motivera offentliga utgifter på jordbruksområdet.

Utvecklingen av jordbruksföretagens inkomster granskas i korthet. Inkomsterna av jordbruk är som alla vet osäkra (med betydande variationer år från år). I undersökningen analyseras därför inte denna aspekt på något djupgående sätt, inte heller görs något försök att dra slutsatser på grundval av siffrorna för ett eller två år.

Situationen varierar naturligtvis mellan de olika medlemsstaterna och kandidatländerna, ibland avsevärt. Den generella tendensen är dock densamma för alla.

3. Situationen för unga jordbrukare i EU och kandidatländerna

Antalet jordbrukare i varje åldersgrupp har granskats, även här för perioden 1990 - 1997. Generellt minskar antalet jordbrukare. Inom ramen för totalsiffrorna finns det dock skillnader i minskningstakten.

Gruppen under 35 år uppvisar en betydande minskning (28%) i EU. Detta kan jämföras med minskningen i de följande tre grupperna, 35 - 44 (19%), 45 - 54 (21%) och 55 - 64 (25%). Denna omständighet är mycket nedslående ur de unga jordbrukarnas synpunkt. Ännu mer oroande är att åldersgruppen över 65 uppvisar en minskning på mindre än 3%, vilket tyder på att äldre jordbrukare inte pensionerar sig och överlämnar sina jordbruk till den yngre generationen.

Andra siffror visar att antalet unga jordbrukare i proportion till det totala antalet jordbrukare minskar i hela EU. Detta är inte bara en genomsnittssiffra. Bilden är densamma i nästan alla medlemsstater. Andelen unga jordbrukare har minskat från 8.75% till 7.68% under perioden 1990 - 1997 (medan andelen jordbrukare över 65 år har ökat från 23.28% till 27.76%).

I undersökningen har siffrorna analyserats närmare och de unga jordbrukarna undersökts efter kategori av jordbruk, och jordbruksföretagets ekonomiska resultat. Dessa siffror antyder att unga jordbrukare dras till större och/eller mera (ekonomiskt) produktiva jordbruk. Det är en viktig faktor eftersom de politiska målen kan baseras på antaganden om vilken typ av jordbruk som potentiella unga jordbrukare skulle vara intresserade av.

En kort analys av de unga jordbrukarnas situation inom olika produktionsområden presenteras. Det är svårt att av detta dra några slutsatser om de relativa fördelarna med olika typer av produktion för unga jordbrukare, och situationen varierar stort mellan medlemsstaterna.

För kandidatländerna är det svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om unga jordbrukare. De siffror som redovisas i undersökningen kan inte användas för jämförelser med situationen i EU. Generellt visar de på en ökning av antalet unga jordbrukare, men betydande struktur-omvandlingar är på gång.

4. Problem som beror på den nuvarande situationen

Efter en statistisk analys av de unga jordbrukarnas situation går undersökningen vidare till att granska särskilda problem som visat sig vid faktasökningen.

4.1 Igångsättningskostnader

Detta har länge varit, och är alltjämt, den största enskilda svårigheten som möter unga som vill börja med jordbruk. Här ingår markpriser och hyror, kostnader för maskiner och förbättringsarbeten, kostnaden för att föda mer än en familj under övertagandetiden, skuldbördan för att lösa ut andra arvtagare och kostnaderna för produktionsrättigheter. Dessutom ökar kostnaderna med tendensen mot större jordbruk. Kostnaderna varierar mellan medlemsstaterna, inte minst på grund av konkurrensen om knappa markresurser mellan olika samhällsgrupper.

4.2 Succession

Det finns många juridiska och skattemässiga hinder för den som vill börja driva jordbruk. Även dessa varierar mellan medlemsstaterna. Undersökningen försöker ta reda på vilka arvsrättsliga och skatterättsliga system som är mest gynnsamma för potentiella unga jordbrukare.

4.3 Kön

Kvinnor som själva försöker etablera sig som jordbrukare eller som är inblandade i egenskap av hustrur möter särskilda problem utöver männens. Här kan nämnas otillräcklig social trygghet (t.ex. moderskapsförmåner, barn tillsyn) och dåliga utbildningsmöjligheter. Ändå ökar andelen kvinnor bland jordbrukarna.

4.4 Utbildning

Otillräcklig eller illa anpassad utbildning är ett allmänt problem för unga jordbrukare och inte begränsat till kvinnorna.

4.5 Landsbygdens tillbakagång

Till skillnad från många av de äldre jordbrukarna kan unga jordbrukare välja om de vill börja med jordbruk eller ej. Tillbakagången i många landsbygdsområden i Europa när det gäller infrastruktur, aktiviteter och socialt liv innebär att det blir mindre attraktivt att bli jordbrukare. Bilden är inte enhetlig – i en del (ofta avsides belägna) områden är problemen betydande.

4.6 Avfolkningen av landsbygden

Avfolkningen skall inte förväxlas med landsbygdens tillbakagång eller mera specifikt med läget inom jordbruket. I en del fall (t.ex. områden i Nederländerna eller Förenade kungariket) kan landsbygdsbefolkningen t.o.m. växa. Detta kan dock dölja en nedgång i antalet jordbrukare, en svår ekonomisk situation för jordbruket och dåliga framtidsutsikter för unga jordbrukare.

4.7 Sociala problem

Detta är en vid kategori. Undersökningen belyser vissa aspekter som framkommit vid faktasökningen. Försämringen av landsbygdens infrastruktur och möjlighet att erbjuda arbetstillfällen gör t.ex. lantlivet mindre attraktivt för alla unga, men särskilt för kvinnor. Detta leder till en utvandring av kvinnor från vissa områden med resultatet att befolkningsstrukturen blir ännu mer snedvriden. I de fem nya delstaterna i Tyskland utgör arbetslösheten i städerna ett särskilt problem. Detta har lett till ett större intresse för jordbruksverksamhet än vad som kanske annars skulle ha funnits. Detta leder på sikt till en ännu större tillbakagång i landsbygdsområdena. Sådana problem är kanske mest akuta i kandidatländerna, där jordbruket har ekonomiska svårigheter och samhällsstrukturen är stadda i omvandling.

4.8 Allmänna problem

Två av de viktigaste problemen som tas upp i undersökningen är det allmänna ekonomiska missnöjet inom jordbruket och jordbrukaryrkets låga status bland allmänheten. I det förra fallet är effekten på en potentiell ung jordbrukare uppenbar – han eller hon skaffar sig troligen ett mera lönande arbete. I det senare fallet är effekten mera smygande – jordbrukaryrket håller på att bli ett "oattraktivt" yrke. Sådana allmänna problem kan inte hanteras genom att söka lösningar enbart för unga jordbrukare.

5. Aktuella åtgärder i EU och medlemsstaterna för att hantera problemen för unga jordbrukare

I denna del av rapporten undersöks åtgärder som redan införts för att hantera de frågor som framgått av den tidigare analysen. Undersökningen går längre än till att bara beskriva dessa åtgärder. Den täcker åtgärder som är särskilt riktade till unga jordbrukare, men även sådana som indirekt kan gagna dem. Den undersöker noga deras tillämpning hittills (så långt det är möjligt) och drar slutsatser om deras effektivitet.

I undersökningen studeras också nationella skattesystem, den potentiella inverkan av EU:s nyligen inledda reformprocess, Agenda 2000 och de möjliga verkningarna av EU-utvidgningen.

Slutligen prioriteras i undersökningen de unga jordbrukarnas problem med hänsyn tagen till de åtgärder som redan införts för att hjälpa dem. Resultatet är en bild av situationen för unga jordbrukare efter det att EU:s och medlemsstaterna hjälpinsatser har börjat tillämpas.

5.1 Åtgärder på EU-nivå

EU-åtgärderna består huvudsakligen av anpassningar till allmänna strukturstöd till jordbruket (delfinansierat av EU och medlemsstaten). Så kan unga jordbrukare ansöka om särskilda stödbetalningar för sina igångsättningskostnader och om ökat investeringsstöd för förbättringar av jordbruket. Dessutom finns det bidrag till utbildning och hjälp i arbetet. EU:s förtidspensioneringssystem har också vissa fördelar för de unga jordbrukarna.

Rapporten visar hur "åtgärds paketet" inom ramen för Agenda 2000 ändrar de unga jordbrukarnas situation. Samtidigt som den nya betoningen av landsbygdsutveckling i Agenda 2000 teoretiskt är till nytta för jordbrukarna och möjligheterna att få bidrag till igångsättningskostnaderna har förbättrats, så har en del former av stöd till unga jordbrukare skurits ner (t.ex. yrkesutbildning).

Man bör inte glömma att medlemsstaterna inte är skyldiga att genomföra några av EU:s åtgärder för unga jordbrukare.

5.2 Åtgärder på nationell /regional nivå

I detta avsnitt behandlas medlemsstaternas genomförande både av EU-åtgärder och åtgärder som bara finns på nationell eller regional nivå.

När det gäller genomförandet av EU-åtgärder uppvisar medlemsstaterna stora variationer. Detta avspeglar mindre deras syn på unga jordbrukare än deras övergripande förhållningssätt till alla jordbrukare. Så t.ex. använder en del medlemsstater (som Nederländerna och Förenade kungariket) knappast några av de erbjudna EU-åtgärderna. Andra (som flera medlemsstater i Sydeuropa) använder generella strukturåtgärder för att försöka modernisera sitt jordbruk utan att särskilt gynna unga jordbrukare. En tredje grupp (däribland Belgien, Danmark och Frankrike) för en aktiv politik för att hjälpa unga jordbrukare att etablera sig.

Kandidatländerna får ännu inte del av de viktigaste EU-åtgärderna. Deras egna nationella åtgärder granskas dock, liksom även den djupgående strukturomvandling som pågått sedan 1990.

Detta avsnitt av undersökningen beskriver också andra åtgärder som unga jordbrukare kan dra fördel av. En del marknadsorganisationer inom den gemensamma jordbrukspolitiken CAP (t.ex. den för mjölk och mjölkprodukter) kan erbjuda unga jordbrukare förmånsbehandling. Många andra gör det inte.

5.3 Kommentarer om nationella skattesystem

Man bör komma ihåg att antalet stödåtgärder på EU-nivå eller nationell nivå som är direkt riktade mot unga jordbrukare är tämligen begränsat. Indirekt kan de skattesystem som tillämpas i vissa medlemsstater gynna (eller missgynna) unga jordbrukare. I undersökningen granskas därför några av fördelarna och nackdelarna i nationella skattesystem.

5.4 Slutsatser om pågående åtgärder för att stödja unga jordbrukare

I undersökningen analyseras hur EU-åtgärderna tillämpas i medlemsstaterna. Statistik som jämför medlemsstaternas "prestationer" på detta område redovisas. En sammanfattning av olika sätt att erbjuda stöd har gjorts. En del slutsatser dras.

Ett mått på den relativa betydelsen och nyttan av de viktigaste av EU:s stödåtgärder för unga jordbrukare har konstruerats (med justeringar för den totala jordbruksinkomsten och levnadskostnaderna i medlemsstaterna). Även om detta är en ganska grovt mått på den relativa hjälpen till unga jordbrukare så ger det en bild av situationen. Det visar rent grafiskt att länder som tillämpar mera sammansatta åtgärder för stöd till unga jordbrukare inte nödvändigtvis ger mera stöd i **reala termer** till dessa. Särskilt när det gäller igångsättningsstöd och höjda investeringsbidrag till unga jordbrukare så är det inte alltid de länder som lägger ner mest pengar på stöd som betalar ut mest pengar till varje förmånstagare.

5.5 Verkningarna av EU:s stödåtgärder för unga jordbrukare

Den viktigaste iakttagelsen är att EU inte har gjort någon utvärdering av effekterna hos EU-stödåtgärderna för unga jordbrukare. Detta har också nyligen påpekats i en rapport från revisionsrätten. EU-myndigheterna har därför inte någon verklig uppfattning om hur effektivt skattebetalarnas pengar har använts på detta område.

Det är svårt att dra några slutsatser bara utifrån statistiska uppgifter. Ett grovt mått på framgång skulle vara att antalet unga jordbrukare ökar i medlemsstater som använder EU-åtgärder. Eftersom det totala antalet jordbrukare (inkl. unga jordbrukare) minskar skulle det dock vara felaktigt att uttala sig enbart på den grunden. Frankrike har t.ex. den mest strukturerade och omfattande politiken för etableringshjälp till unga jordbrukare av alla medlemsstater och ändå fortsätter antalet jordbrukare och unga jordbrukare att minska i Frankrike.

6. De potentiella verkningarna av Agenda 2000 för unga jordbrukare

Den viktigaste följden av Agenda 2000 på kort och medellång sikt kommer troligen att komma av det förbättrade stöd till unga jordbrukare som följer av den nya tonvikt som läggs vid nationella eller regionala landsbygdsutvecklingsplaner (förordning 1257/99). Även om förordningen i huvudsak fullföljer befintliga åtgärder för unga jordbrukare så har (den teoretiska) finansieringen förbättrats. De totala budgetmedlen är dock begränsade, varför det utbetalade stödet kanske inte blir större i praktiken.

Mot detta skall vägas att åtgärderna fortfarande är av frivillig art för medlemsstaterna. En del åtgärder som yrkesutbildning och annat yrkesrelaterat stöd skärs ner i omfattning.

På lång sikt är det troligt att inriktningen på landsbygdsutveckling i stället för marknadsstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att leda till att åtgärder som är mera riktade mot unga jordbrukare kan införas. Dessa kommer dock att ligga inom en stramare budget.

Vidare bör den ökade del av CAP-medel som utgår i form av direkt stöd – till följd av Agenda 2000 – kunna bidra till att minska variationerna i jordbruksinkomsterna. Detta kan göra framtidsutsikterna för unga jordbrukare något gynnsammare.

När det gäller marknadsorganisationerna innehåller Agenda 2000 dock inte mycket som särskilt gynnar unga jordbrukare.

7. De potentiella verkningarna av EU:s utvidgning för unga jordbrukare

EU-utvidgningen kommer knappast att erbjuda unga jordbrukare i dagens EU några särskilda förmåner. I stället kommer utvidgningen, om inte EU:s jordbruksbudget väsentligt stärks, oundvikligen att resultera i en försämring av stödet till de nuvarande jordbrukarna i EU.

För unga jordbrukare i kandidatländerna bör EU-medlemskapet kunna medföra betydande fördelar, särskilt om deras regeringar tar tillfället i akt att använda EU-åtgärder för att stödja unga jordbrukare och förbättra strukturerna. De största fördelarna kommer troligen att ligga i tillgången till de direktbetalningar och

produktionsrättigheter som dagens jordbrukare i EU kan få inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

8. Prioritering av unga jordbrukares problem

Undersökningen sammanfattar den aktuella situationen för unga jordbrukare genom att granska de problem som de fortfarande möter trots ansträngningarna från EU och medlemsstaterna att stödja dem.

En matris har konstruerats som visar den relativa betydelsen av dessa problem redan vid en snabb titt. Det framgår att de höga igångsättningskostnaderna förblir det största problemet. Detta är åtminstone ett konkret problem. Andra problem, som den negativa uppfattningen om jordbruk, är svårare att värdera och avhjälpa.

9. Förslag på EU-åtgärder för att avhjälpa de unga jordbrukarnas problem

9.1 Inledning

I undersökningen föreslås inga revolutionerande insatser. Ramarna för jordbrukspolitiken har fastställts för åren 2000 - 2007. Det kommer dock att utföras en grundlig översyn av alla jordbruksutgifter (särskilt inom vissa sektorer, t.ex. mjölk- och mjölkprodukter) år 2002 och 2003. Förordningarna om landsbygdsutveckling kommer att ses över 2003. Därför föreslås i undersökningen åtgärder på EU-nivå inom de kända ramarna och för perioden 2000 - 2003.

9.2 En kommentar om den gemensamma jordbrukspolitiken

Det påpekas dock att det är svårt att på ett grundligt och effektivt sätt ta itu med de unga jordbrukarnas problem om man inte börjar från "scratch".

I undersökningen nämns att ett sådant försök gjordes innan Agenda 2000 utarbetades. Resultatet – ett förslag till gemensam jordbruks- och landsbygdspolitik för Europa (CARPE, 1996) – innehöll många intressanta idéer men var för radikalt för att EU skulle anta det. Det är också intressant att förslaget inte innehöll några tankar om särbehandling av unga jordbrukare.

9.3 Förslag på EU-åtgärder

De föreslagna åtgärderna kan indelas i följande huvudgrupper:

9.3.1 Förbättrad information om unga jordbrukare

- En uttömmande databas om situationen för unga jordbrukare i EU och kandidatländerna bör skapas och hanteras av kommissionen.
- Kommissionen bör utvärdera verkningarna av EU:s stödåtgärder för unga jordbrukare så att förslag kan läggas vid halvtidsöversynen av förordning 1257/99.
- Kommissionen och rådet bör se till att de unga jordbrukarnas organisationer har tillgång till tillräckliga EU-medel för att utföra sin viktiga uppgift.

9.3.2 Problemet med igångsättningskostnaderna

- Halvtidsöversynen av förordning 1257/99 ger ett utmärkt tillfälle att höja igångsättnings- och extra investeringsstöd. Då kan även direktstöd som i nationella system leds vidare till landsbygdsutveckling inriktas på stödåtgärder för unga jordbrukare.
- Investeringsbidraget till unga jordbrukare bör höjas när jordbrukaren genomför betydande miljömässiga förbättringar, när jordbruket är beläget i *LFA* eller när nya arbetstillfällen skapas.
- Det bör övervägas att föreslå att medlemsstaterna skall vara skyldiga att erbjuda åtminstone ett minimibelopp i igångsättningsstöd till unga jordbrukare.

9.3.3 Förtidspensionering

- Förtidspensioneringssystemet bör ändras så att jordbrukare som överlåter sitt jordbruk till en ung jordbrukare när det går i pension kan beviljas förmånsbehandling. Olika sätt att ge jordbrukare tillräcklig pension när de drar sig tillbaka bör generellt övervägas.

9.3.4 Överlåtelser av jordbruk

- Kommissionen bör se över finansieringen av de organ som hanterar jordbruksöverlåtelser.

9.3.5 Ekonomiska utmaningar

- Unga jordbrukare är verksamma inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken som innebär många system för produktionsrättigheter (kvoter, rätt till bidrag etc.). Sådana system lägger hinder i vägen för unga som vill etablera sig som jordbrukare. Så länge som systemen finns bör kommissionen på nytt uttryckligen uppmana medlemsstaterna att i sin nationella reserv av produktionsrättigheter (inom ramen för marknadsorganisationerna) anslå medel för rättigheter till vilka unga jordbrukare skulle ges förmånstillträde.
- De kommande reformerna av marknadsorganisationerna för får- och getkött och socker (båda hösten 2000) ger ett tillfälle att erbjuda unga jordbrukare produktionsrättigheter.
- Unga jordbrukare kan sänka sina kostnader betydligt genom bättre inköp av råvaror och marknadsföring av sina produkter. Ett effektivt sätt skulle vara att på ett intelligent sätt använda sig av datorer och Internet. Det pågående Europe-initiativet bör anpassas så att det innehåller särskilda åtgärder för att hjälpa unga jordbrukare med utbildning, utrustning och användning av dessa nya tekniker. En annan fråga som bör prioriteras är att lära unga jordbrukare hur man upprättar och använder integrerade system för produkthantering och marknadsföring.

9.3.6 Utbildning och nätverksanvändning

- EU bör finansiera utbildning i dator- och Internetanvändning.
- En lägsta nivå på yrkesskicklighet inom jordbruk bör vara ett krav för att beviljas direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. EU bör bidra till att finansiera utbildningsprogram som hjälper unga jordbrukare att uppfylla dessa krav.
- EU bör utarbeta ett nytt informationsprogram för att ge allmänheten, särskilt unga skolbarn, kunskaper om jordbruk. Detta skulle bidra till att förbättra jordbruksyrkets status, både inom och utanför EU (vid en viktig tidpunkt för den internationella handeln).
- EU bör öka finansieringen för att uppmuntra organisationer och nätverk som är inriktade på att hjälpa unga jordbrukare med igångsättningssvårigheterna, t.ex. genom LEADER-initiativet.

9.3.7 Skatterelaterade och juridiska/arvsrättsliga hinder

- EU bör verka för att en konferens anordnas för att belysa de skatterelaterade och juridiska/arvsrättsliga problem som unga jordbrukare möter. Ett mål bör vara att minska bördan av jordbrukskatter för unga jordbrukare för att hjälpa dem att sänka eller skjuta upp igångsättningskostnaderna.

9.3.8 Konferens om landsbygdsutveckling

- Kommissionen bör anordna en andra konferens för landsbygdsutveckling, som en uppföljning av konferensen i Cork på Irland i november 1996. Vid en sådan konferens bör de unga jordbrukarnas situation och framtiden för jordbruksindustrin stå i fokus.

- Det behövs en grundlig debatt om ifall unga jordbrukare uttryckligen eller nya aktörer i allmänhet skall få stöd från EU och om hur man skall kunna hjälpa nya aktörer utan jordbrukarbakgrund.

9.3.9 Kandidatländerna

- EU bör i högre grad uppmuntra kandidatländerna att särskilt inrikta investeringsstöden på unga jordbrukare och åtgärder för förtidspensionering inom ramen för SAPARD.
- Likaledes bör mera medel anslås till utbildning av unga jordbrukare.
- EU bör tillåta kandidatländerna att betala högre igångsättningsstöd under tiden närmast efter anslutningen. Kommissionen förefaller i sina reaktioner på kandidatländernas ståndpunkter i jordbruksfrågan att medge denna möjlighet.
- SAPARD-medlen bör inte upphöra vid anslutningen, eftersom SAPARD-finansierade program för unga jordbrukare då kunde få ett plötsligt slut.
- Cypern bör komma ifråga för bidrag från en fond av samma slag som SAPARD.
- Rekommendationerna för kandidatländerna har lagts fram separat eftersom de antagligen inte kommer att vara fullvärdiga EU-medlemmar under den aktuella tidsrymden (dvs. före slutet av 2003).

10. Beräknade kostnader för de föreslagna åtgärderna

I en tabell redovisas de beräknade kostnaderna för ovanstående åtgärder. Det har inte varit möjligt att kostnadsberäkna alla, av olika anledningar.

I allmänhet innebär de föreslagna åtgärderna inte några enorma kostnader för skattebetalarna. I många fall skulle kostnaden vara liten eller ingen.

I undersökningen visas också Europaparlamentets roll i beslutsprocessen när det gäller varje föreslagen åtgärd. På så sätt kan parlamentet omedelbart se var det kan påverka politiken. I allmänhet kommer parlamentet att ha störst inflytande i kraft av sin nya befogenhet enligt Agenda 2000 att fastställa budgeten för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

11. Ytterligare förslag som EU kan framlägga för medlemsstaterna och kandidatländerna

Flera andra förslag på EU-åtgärder formulerades av källor vid faktasökningen. För fullständighetens skull redovisas dessa tillsammans med orsakerna till att de inte har tagits med bland rekommendationerna i undersökningen.